

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS - UFSCar
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH - campus São Carlos

WILLIAM BARONI

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise sob a perspectiva dos arranjos institucionais
e das capacidades estatais (2009-2020)**

SÃO CARLOS -SP

2021

WILLIAM BARONI

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise sob a perspectiva dos arranjos institucionais
e das capacidades estatais (2009-2020)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ana Cláudia Niedhardt Capella

São Carlos-SP

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós -Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato William Baroni, realizada em 16/08/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UNESP)

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho (UFSCar)

Profa. Dra. Regina Claudia Laisner (UNESP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

À minha mãe Isabel (*in memoriam*), que partiu durante a realização do meu mestrado. Sei que, de algum lugar, ela olha por mim. Também dedico este trabalho ao meu pai Edno, grande apoiador e companheiro dos bons e maus momentos.

AGRADECIMENTO

À Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella, minha orientadora, por ter me acolhido e dado liberdade para seguir com minhas escolhas ao mesmo tempo em que me indicou os caminhos para a construção desta dissertação.

Aos Professores Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho e Dra. Regina Claudia Laisner, que prontamente aceitaram compor as bancas de qualificação e de defesa, realizando contribuições imensuráveis para a pesquisa.

Ao Departamento de Engenharia Química (DEQ/UFSCar), em especial à Alcione, pela amizade e companheirismo, e aos meus chefes, Prof. Dr. João Batista Oliveira dos Santos e Prof. Dr. Ruy de Sousa Junior, que possibilitaram meu afastamento parcial para realização das disciplinas presenciais do mestrado.

Ao Luciano Freitas de Oliveira por todo o conhecimento compartilhado sobre a população em situação de rua.

Aos meus pais, por todo o apoio às minhas escolhas e todo o suporte que me foi dado ao longo da vida.

Aos meus queridos amigos, em especial a Andresa e o Iago, pela força e incentivo.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, por todo conhecimento compartilhado.

Aos meus colegas de mestrado, em especial à Cinthia, Ana e Vitor, com os quais pude compartilhar tantos aprendizados, reflexões e conversas prazerosas.

E a todos(as) que, de alguma forma, contribuíram para a minha história pessoal e/ou acadêmica.

RESUMO

Esta pesquisa buscou compreender o processo de implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua levando em conta o arranjo institucional no qual ela está inserida, e a identificação das capacidades estatais que foram geradas por meio delas, e como isso afetou o processo de implementação, tendo em vista os resultados que foram observados. Para isso, iniciou-se apresentando as principais características da população em situação de rua, abordando o tratamento repressivo que essa população recebeu ao longo da história por parte do Estado, sendo apresentados os principais marcos da trajetória da luta dessa população na busca de reconhecimento e conquista de direitos. Além disso, também foi discutido o processo de entrada das demandas dessa população na agenda governamental e o processo de construção da Política Nacional para População em Situação de Rua. Também foi feita uma breve discussão sobre o ciclo de políticas públicas e sobre o conceito de capacidades estatais, sendo apresentado um modelo para análise dessas capacidades. Seguindo o modelo que foi apresentado, primeiramente foram identificados os objetivos e metas da política, depois foi mapeado o arranjo institucional, levando em conta os atores, instituições e relações que estão presentes no processo de implementação dessa política. Com base no arranjo institucional que foi mapeado, foram identificadas e analisadas as capacidades estatais que foram geradas, tendo como base para as análises, os resultados que já foram identificados com a implementação dessa política. Como forma de coleta de dados, foi realizada a pesquisa documental em legislações e bancos de dados governamentais. Com base nas análises realizadas, constatou-se que as capacidades geradas foram suficientes para atender a maioria dos objetivos e metas da Política Nacional para População em Situação de Rua. Além disso, foi observado um sério risco de regressão com as medidas de congelamento dos gastos sociais e com a redução da participação dos usuários durante o monitoramento da implementação dessa política, o que pode impactar negativamente as capacidades estatais.

Palavras-chave: Capacidades Estatais. População em Situação de Rua. Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work aimed to comprehend the process of implementation of the National Policy for the Homeless Population considering the institutional arrangement in which it is inserted, and the identification of the state capabilities that were generated through them, and how it affected the process of implementation, given the observed results. For this, we began by presenting the main characteristics of the homeless population, approaching the repressive treatment that this population has received by the State throughout history. The higher marks of the trajectory of the fight of this population seeking recognition and achievement of rights were presented. Moreover, the process of the entrance of the demands of this population into the governmental agenda and the process of building the National Policy for the Homeless Population was also discussed. A brief discussion about the public policies and the concept of state capabilities was also performed, presenting a model for analyzing these capabilities. Following the model presented, firstly, the objectives and goals of the policy were identified, so the institutional arrangement was mapped, considering the actors, institutions, and relationships present in the process of implementing this policy. Based on the institutional arrangement mapped, the generated state capacities were identified and analyzed, being this analysis based on the results already identified with this policy implementation. As a way of data collection, the documentary research was performed in legislation and government databases. Based on the analysis performed, it was found that the capacities generated were enough to meet most of the objectives and goals of the National Policy for the Homeless Population. Besides that, it was observed a serious risk of regression with the freeze measures of the social spending and with the reduction of the user's participation during monitoring the implementation of this policy, which can negatively impact the state capabilities.

Keywords: State Capabilities; Homeless Population; Implementation of Public Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	47
Figura 2 – Modelo para análise das capacidades estatais	55
Figura 3 - Modelo para Análise das Capacidades Estatais da PNPSR.....	56
Figura 4 - A Intersetorialidade da PNPSR.....	60
Figura 5 - Arranjos Institucionais envolvidos na implementação da PNPSR	66
Figura 6 - Composição do CIAMP-Rua (Biênio 2020-2022).....	75
Figura 7 - Capacidades Técnico-Administrativas Identificadas	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de Escolaridade dos Profissionais	70
Gráfico 2 – Evolução da Quantidade de Profissionais por Vínculo	72
Gráfico 3 – Participação dos Usuários nas Atividades de Planejamento do Centro Pop	85
Gráfico 4 – Expansão do Número de unidades dos Centros Pop	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa do quantitativo de pessoas em situação de rua 2012-2020...	24
Tabela 2 – Estimativa do quantitativo de pessoas em situação de rua de acordo com o porte populacional dos municípios 2012 – 2020	25
Tabela 3 – Distribuição Regional dos Profissionais segundo a escolaridade.....	70
Tabela 4 – Tipo de Vínculo Profissional com a Administração Pública	71
Tabela 5 – Vínculo dos profissionais por região do país	72
Tabela 6 – Grau de Execução das atividades de acesso as demais políticas públicas	89
Tabela 7 – Incidência dos Temas das Capacitações	90
Tabela 8 – Comparação entre número de profissionais e número de unidades	93
Tabela 9 – Benefícios Concedidos nos Centros Pop	95
Tabela 10 – Atividades de Orientação para o Mundo do Trabalho	95
Tabela 11 – Grau de participação dos usuários nas atividades de planejamento.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Medidas de Repressão à Mendicância e Vadiagem	30
Quadro 2 – Principais Marcos do Reconhecimento da PSR	39
Quadro 3 - Tipos de Proteção Social	41
Quadro 4 - Capacidades para Políticas Públicas	53
Quadro 5 - Objetivos e Impactos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.....	62
Quadro 6- Aspectos para análise das capacidades estatais.....	67
Quadro 7 - Composição das equipes dos Centros Pop	68
Quadro 8 - Perfil dos Profissionais atuantes no Centro Pop	69
Quadro 9-Temas escolhidos para capacitações dos profissionais	73
Quadro 10 - Estrutura do Questionário Censo SUAS	77
Quadro 11 - Mecanismos de Participação Utilizados nas Unidades	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASMARE - Associação dos Catadores de Papelão e Material Reciclável
CadSUAS - Sistema de Cadastro do SUAS
CadÚnico - Cadastro Único
CF88 – Constituição Federal de 1988
CIAMP-RUA - Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
CIB - Comissão Intergestores Bipartite
CIT Comissão Intergestores Tripartite
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNPR - Fórum Nacional da População em Situação de Rua
FONSEA - Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social
GTI - Grupo de Trabalho Intersetorial
IDCREAS - Indicador de Desenvolvimento do CREAS
IDSUAS - Índice de Desenvolvimento do SUAS
LA - LIBERDADE ASSISTIDA
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis
MNMNR - Movimento Nacional de Meninos e Meninas de rua
MNPR – Movimento Nacional da População em Situação de Rua
NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS - Norma Operacional. Básica de Recursos Humanos
OAF – Organização de Auxílio Fraternal
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNPSR – Política Nacional para População em Situação de Rua
Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSC – Prestação de Serviços à Comunidade
PSR – População em Situação de Rua
PT – Partido dos Trabalhadores
RMA – Registro Mensal de Atendimentos
SEPSR - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua
SisAcessuas - Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas Trabalho
SISC - Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	21
2.1 A população em situação de rua	21
2.2 O Perfil da População em Situação de Rua no Brasil	23
2.3 Trajetória da luta em prol do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua	28
2.4 A População em Situação de Rua como público-alvo das políticas públicas	40
3 CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .	46
3.1 A Implementação de Políticas Públicas	46
3.2 Capacidades Estatais envolvidas na Implementação de Políticas Públicas	50
3.3 Modelo para análise das Capacidades Estatais	55
4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS ENVOLVIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	59
4.1 Objetivos da política em questão	59
4.2 Definindo os arranjos institucionais envolvidos	62
4.3 Avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacional.....	67
4.3.1 Análise das capacidades técnico-administrativa	67
4.3.2 Análise das Capacidades Político-relacionais	81
4.4 Observação dos resultados obtidos com a implementação da política.....	88
4.4.1 Análise do cumprimento das metas e objetivos propostos	89
4.4.2 Inovações geradas	97
4.4.2.1 Instrumentos de auxílio a gestão.....	97
4.4.2.2 Instrumentos garantidores de acesso.....	98
4.4.2.3 Instrumentos de ampliação de direitos	100
5 CONCLUSÕES	102
REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

A instituição, em 2009, da Política Nacional para População em Situação de Rua, representou o resultado da soma de esforços em prol da inclusão de uma população historicamente negligenciada e invisível a muitos setores da sociedade. Foram anos de luta e organização por parte da própria população em situação de rua (PSR) bem como a atuação de movimentos sociais e diversos outros atores da sociedade civil, que culminaram, na década de 2000, na entrada dessa questão na agenda do governo federal. O reconhecimento da PSR, enquanto demandantes e beneficiários dos serviços socioassistenciais, ocorreu em meio ao processo estruturação da assistência social da forma como a conhecemos nos dias de hoje.

A assistência social começou a ganhar forma com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), que em seu artigo 194, apresentou o que ficou conhecido como o tripé da seguridade social: saúde, previdência e assistência social (BRASIL, 1988). Por meio dos artigos 203 e 204, ficou estabelecido que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, sendo um direito do cidadão e dever do Estado. No entanto, por mais que a assistência social estivesse prevista na Constituição Federal de 1988, ela só foi regulamentada no ano de 1993, quando temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993), que veio estabelecer normas e critérios para organização dessa política. A LOAS preconiza que a gestão da política e a organização das ações devem ser articuladas em um sistema descentralizado e participativo, organizado nos três níveis de gestão governamental.

Em 2004 é aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004), cujo principal objetivo é a efetivação da política de assistência social como um direito e de responsabilidade do Estado, baseando-se nos princípios e diretrizes presentes na LOAS. A PNAS instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005a), que é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. (NOB/SUAS, 2005, p. 13).

No entanto, a população de rua ainda não estava amparada pela política de assistência social, cenário que só foi mudado por meio da Lei 11.258 de 30 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005b), que alterou a LOAS, incorporando e exigindo a criação de serviços destinados à população em situação de rua. Assim, visando

atender esta alteração, temos o Decreto s/n de 25 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006), que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. Como principal resultado do processo que se iniciou com a alteração da LOAS, temos em 2009, a promulgação do Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a), que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009b), que aprovou a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais. A Política Nacional para a População em Situação de Rua trouxe a seguinte definição do que seria a população em situação de rua:

Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009a).

Com a tipificação dos serviços socioassistenciais foi possibilitado o estabelecimento de parâmetros para a oferta de serviços de Proteção Especial de média e alta complexidade para diferentes públicos-alvo, incluindo a população em situação de rua, conforme definido pela Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009a, 2009b). Assim, com a instituição da PNPSR e por meio das determinações presentes na NOB/SUAS e na Tipificação, foi possibilitado a oferta de serviços públicos destinados à PSR, como o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço de Abordagem Social, considerados serviços de proteção social especial de média complexidade, e a oferta do Serviço de Acolhimento Institucional e o Serviço de Acolhimento em Repúblicas, que fazem parte da proteção social especial de alta complexidade.

Contudo, por mais que uma política pública esteja bem formulada, com objetivos, metas e atribuições dos atores bem definidos, sua implementação está sujeita a interferência de alguns fatores, como o arranjo institucional no qual ela está inserida, as presença das capacidades estatais necessárias à implementação (GOMIDE; PIRES, 2014; HOWLETT; RAMESH, 2016; PIRES; GOMIDE, 2016; MACEDO; FERREIRA, 2020), assim como também pode ser influenciada pela atuação da burocracia envolvida, tanto a de médio escalão (LOTTA *et al.* 2015; PIRES, 2018) como a de nível de rua (HUPE; HILL, 2007; FERREIRA; MEDEIROS,

2016; LIPSKY, 1980; LOTTA, 2010, 2012a, 2012b, 2014; PIRES, 2012; PIZATTO, 2012).

Implementar a PNPSR, assim como grande parte das outras políticas e serviços socioassistenciais, requer lidar com o legado que faz parte da assistência social no Brasil, que é marcado pela provisão privada, filantrópica e descontinua dos serviços. Além disso, também temos os desafios impostos pelo cenário que se estabeleceu com a promulgação da CF88, marcado pela descentralização das políticas sociais, instituição de novas formas de participação, ampliação do controle social e da responsabilização (CAVALCANTE *et al.*, 2018).

Como resposta a essas transformações ocorridas, e visando resultados mais efetivos, democráticos e integrados das políticas públicas, observa-se o surgimento de novos arranjos institucionais, que possuem desenhos que visam aprimorar a relação entre os entes federados, bem como facilitar a articulação entre os diferentes setores das políticas públicas e a criação de novos espaços para participação da sociedade civil (LOTTA; VAZ, 2015). Segundo Gomide e Pires (2014) os arranjos institucionais podem ser entendidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos por meio do qual são definidas as formas de coordenação dos atores e interesses envolvidos na implementação de uma política pública. Além disso, a compreensão do processo das políticas públicas passa pela análise dos arranjos institucionais que dão sustentação para a sua implementação, já que segundo Gomide e Pires (2014), são os arranjos que conferem capacidade para que o Estado possa implementar suas políticas públicas.

As capacidades estatais estão relacionadas com as habilidades e competências do Estado em estabelecer seus objetivos e realizá-los (PIRES e GOMIDE, 2016), compreendendo desde a mobilização até a combinação entre atores, instituições e processos na produção das ações públicas (GOMIDE *et al.* 2018). Segundo Souza (2017), para que os objetivos governamentais sejam alcançados, é necessário que os atributos dos Estados sejam complementados com mecanismos que viabilizam sua ação, não bastando apenas a vontade dos agentes e atores políticos

Dessa forma, é importante mapear o arranjo institucional envolvido na implementação da PNPSR, entendendo as normas que regulam essa política, os atores envolvidos, suas atribuições e quais são os espaços institucionais de coordenação que estão presentes, para que assim possamos identificar quais capacidades estatais

que são geradas por meio desse arranjo institucional, tanto no que diz respeito às capacidades técnico-administrativa quanto às capacidades político-relacionais.

A escolha da PNPSR se deu principalmente por se tratar de uma política de abrangência nacional, executada de maneira descentralizada com a participação e influência de diversos atores e que tem como característica a intersectorialidade. Além disso, por fazer parte do SUAS, há o incentivo a participação e controle social por parte dos usuários e da sociedade civil.

O objetivo principal deste trabalho é a compreensão do processo de implementação da PNPSR levando em conta o arranjo institucional na qual ela está inserida, identificando as capacidades estatais que foram geradas por meio deles e como isso afetou esse processo, tendo em vista os resultados que foram observados. Para a concretização do objetivo principal, foi necessário percorrer alguns objetivos específicos:

- Identificar os objetivos da política, bem como dos atores envolvidos na sua formulação e implementação e,
- Mapear os arranjos institucionais, identificando os resultados proporcionados pelas capacidades estatais presentes.

A presente pesquisa corresponde a um estudo de caso de abordagem qualitativa, que segundo Minayo e Sanchez (1993), propicia o aprofundamento da complexidade de fenômenos e processos particulares. Quanto ao estudo de caso, Yin (2005) nos diz que eles são indicados para definir questões do tipo como e por quê, em situações na qual o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos.

Com relação ao delineamento, esta pesquisa pode ser classificada como explicativa e descritiva. Explicativa por buscar identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2008), no caso mapear os arranjos institucionais e identificar as capacidades estatais envolvidas na implementação de políticas públicas. O estudo também possui um delineamento do tipo descritivo pois busca descrever como ocorreu a evolução das políticas destinadas à população em situação de rua e também mostrar como a assistência social se estruturou nos últimos anos.

Como forma de organizar as teorias e compreender o processo histórico de construção e de luta em prol da consolidação das políticas sociais destinadas à população em situação de rua, foi feito o uso da pesquisa bibliográfica, que também será importante para dar reforço ao referencial teórico a respeito dos conceitos

relacionados às políticas públicas, assistência social, capacidades estatais e arranjos institucionais.

A pesquisa documental foi utilizada como forma de obtenção dos dados referentes à implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, bem como para análise dos resultados que foram obtidos. Segundo Gil (2007), uma das vantagens na utilização da pesquisa documental está no fato de ser uma fonte de dados rica e estável, de baixo custo e que não exige contato com os sujeitos da pesquisa. Uma das vantagens básicas desse tipo de pesquisa é que permite o estudo de pessoas às quais não temos acesso físico, porque não estão mais vivas ou por problemas de distância (GODOY, 1995, p.22).

Além disso, diferentemente da pesquisa bibliográfica, que é desenvolvida a partir de material já elaborado, a pesquisa documental utiliza materiais que na maioria das vezes ainda não recebeu um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008).

A pesquisa documental foi realizada a partir do levantamento e análise dos dados presentes no Censo SUAS, no Registro Mensal de Atendimento das unidades dos Centros POP e dos indicadores do IDCREAS e IDGSUAS. Além disso, foi realizada uma revisão minuciosa da legislação e regulamentações ligadas com a política em estudo.

Inicialmente, objetivando verificar a maneira como a política era executada na prática, era prevista a utilização da observação direta, que seria desenvolvida como parte do protocolo de estudo de caso. Por meio deste instrumento, era pretendido observar as interações entre os agentes implementadores e os usuários do serviço, as relações estabelecidas entre eles, e analisar também, como as prioridades eram estabelecidas por estes agentes. Além disso, também seria possibilitada a observação das adaptações e mudanças que são promovidas durante a implementação da política em estudo. Entretanto, no início de 2020 tivemos o surgimento da pandemia da covid-19 e sua piora ao longo de todo o ano de 2020 e 2021, o que impossibilitou a realização da pesquisa de campo nas unidades do Centro Pop.

Além da observação direta, também era previsto a realização de entrevista com os burocratas envolvidos na implementação da PNPSR, com o intuito de melhor explorar suas trajetórias burocráticas dentro do Estado e as suas vivências enquanto agentes implementadores. Além disso, com as entrevistas, seria possível captar a visão que eles possuem da política pública que desenvolvem, e do seu papel enquanto

agente modificador da realidade. Segundo Yin (2010), as entrevistas são uma fonte essencial de evidência do estudo de caso, já que a maioria deles envolve assuntos humanos ou eventos comportamentais, enquanto que os entrevistados podem fornecer insights importantes e ajudar a identificar outras fontes relevantes de evidência. Contudo, além dos motivos pela não realização da observação direta, que também incidiram nas entrevistas, tivemos os efeitos do início do período das campanhas eleitorais das Eleições Municipais de 2020, o que fez com que as prefeituras e gestores, que inicialmente aceitaram a participação nas entrevistas, agora optassem pela não participação nas entrevistas.

Entretanto, apesar dessas limitações, a pesquisa documental ainda se torna válida, já que se trata de uma fonte de dados rica, estável, de baixo e custo e que possibilita a compreensão de diversos fenômenos (GIL, 2007, 2008; GODOY, 1995).

Esta pesquisa se justifica pelo fato de abordar a análise da implementação de uma política pública da área da assistência social, através dos conceito de arranjos institucionais e capacidades estatais, o que a torna importante no sentido de preencher uma lacuna de literatura identificada por alguns autores como Lotta (2018), que dizem haver uma lacuna de literatura com relação aos estudos sobre implementação, já que boa parte da literatura ainda se concentra na compreensão dos processos decisórios que ocorrem nas fases de formação da agenda e formulação de políticas públicas.

Além disso, este trabalho também poderá contribuir para o preenchimento da lacuna de literatura referente aos estudos sobre capacidades estatais, conforme apontado por Souza e Fontanelli (2020):

[...] se o tema da burocracia brasileira avançou nas duas últimas décadas, o de capacidades estatais em geral e o da capacidade burocrática em particular ainda está começando a entrar nas agendas de pesquisa. (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p.54).

Outro elemento que torna essa pesquisa relevante é o fato de abordar uma política pública destinada à população em situação de rua, que é um grupo historicamente excluído da sociedade e que só recentemente entrou na agenda governamental.

Além deste primeiro capítulo, que trata da introdução, a dissertação está dividida em outros quatro. No segundo capítulo é feita uma breve discussão a respeito da estruturação da assistência social no Brasil após a Constituição Federal de 1988.

Além disso, é mostrado como se deu o processo de reconhecimento do fenômeno da população em situação de rua por parte do Estado, sua entrada na agenda governamental e a construção da Política Nacional para População em Situação de Rua, bem como a instituição de serviços socioassistenciais destinados a essa população.

No capítulo três é realizada uma revisão de literatura a respeito dos conceitos envolvidos na abordagem do ciclo de políticas públicas, dando destaque para a etapa de implementação, mostrando suas particularidades e as gerações de estudos. Também é feita uma discussão acerca das capacidades estatais, na qual mostramos alguns conceitos e passamos rapidamente por algumas abordagens presentes nas suas gerações de estudos. Por fim, é apresentado o modelo que será utilizado para compreensão das capacidades estatais envolvidas na implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua.

O capítulo quatro trata da aplicação do modelo apresentado no capítulo três, sendo feita a identificação dos objetivos e metas da política, o mapeamento dos arranjos institucionais, a observação das capacidades estatais que são geradas a partir deles. Após isso, é feita uma análise dos resultados que foram constatados, bem como a identificação das inovações geradas e das adaptações que necessitaram ser realizadas. Por fim, no capítulo cinco são apontadas algumas considerações e reflexões resultantes do processo investigativo sobre o tema, mostrando também algumas tendências observadas quanto à regressão de algumas conquistas sociais dos últimos anos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

No Brasil, a inclusão da população em situação de rua na agenda governamental e seu reconhecimento como parcela da sociedade demandante de políticas públicas, ocorreu graças a somatória de acontecimentos iniciados na década de 1970, sendo intensificados a partir da redemocratização do país. Iniciaremos trabalhando o fenômeno da população de rua, mostrando algumas definições e conceitos. Além disso, por meio de dados censitários, ainda que antigos, foi traçado um perfil com as particularidades dessa população com o objetivo de entender as características dessa população e suas trajetórias. Também abordaremos a trajetória de mobilização e organização da população de rua e suas principais conquistas obtidas durante esse processo de luta por reconhecimento de seus direitos. Por fim, serão apresentadas as principais políticas públicas e serviços socioassistenciais que foram criados com foco na população em situação de rua.

2.1 A população em situação de rua

Embora muito relacionada às mazelas da sociedade contemporânea, a existência de pessoas em situação de rua ocupando as ruas das cidades não é algo novo, nos remetendo as cidades europeias pré-industriais. Segundo Silva (2009):

[...] a história do fenômeno população em situação de rua remonta o surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva, em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras. (SILVA, 2009, p.25).

O cercamento das terras comunais levou os trabalhadores, anteriormente vinculados à terra, a migrarem para as cidades dispondo apenas da venda de sua força de trabalho como forma de sobrevivência. Segundo Tiengo (2018), esses indivíduos foram obrigados a trocarem sua força de trabalho nas indústrias recentes, sendo que muitos deles não conseguiram se adaptar às condições insalubres ou se inserir nesse sistema, já que a indústria não gerava vagas na mesma proporção que o cercamento expulsava a força de trabalho. Com isso, alguns acabaram indo para as ruas, sendo divididos em duas categorias: os aptos e os inaptos ao trabalho. Os aptos ao trabalho, que mendigavam e vagavam pelas ruas, eram considerados vagabundos e estavam sujeitos à disciplina, não sendo merecedores da caridade, enquanto que

os incapazes ao trabalho, recebiam uma licença para mendigar, cabendo a eles uma escassa assistência (TIENGO, 2018). Segundo Pereira (2009), o povo era proibido de ajudar aos mendigos que tinham condições físicas de trabalho.

Os considerados “vagabundos” eram severamente punidos pelas chamadas leis sanguinárias, que impediam a mendicância e a mobilidade de trabalhadores em busca das melhores condições de trabalho, fazendo com que essa população oriunda dos cercamentos, acabasse aceitando qualquer tipo de emprego em troca de qualquer salário.

Os expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela intermitente e violenta expropriação da base fundiária, esse proletariado livre como os pássaros não podia ser absorvido pela manufatura nascente com a mesma velocidade com que foi posto no mundo. Por outro lado, os que foram bruscamente arrancados de seu modo costumeiro de vida não conseguiam enquadrar-se de maneira igualmente súbita na disciplina da nova condição. Eles se converteram em massas de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias. Daí ter surgido em toda a Europa ocidental, no final do século XV e durante todo o século XVI, uma legislação sanguinária contra a vagabundagem. Os ancestrais da atual classe trabalhadora foram imediatamente punidos pela transformação, que lhes foi imposta, em vagabundos e *paupers*. A legislação os tratava como criminosos “voluntários” e supunha que dependia de sua boa vontade seguir trabalhando nas antigas condições, que já não existiam. (MARX, 1996, p. 356).

Dessa forma, encontrar-se desempregado estando em condições aptas ao trabalho, era considerado um comportamento criminoso, o que nos permite dizer que esse período pode ser considerado como o berço da criminalização da vadiagem, que é uma situação que ainda se manteve por muito tempo.

Com relação ao fenômeno da população em situação de rua, Tiengo (2018) nos diz que:

[...] sua existência explica-se pelo modo de produção capitalista que, em sua lei geral, promove a acumulação de miséria proporcional à acumulação de capital, visto que se a riqueza chega a determinadas mãos, ela foi perdida em outras. E, é um produto da acumulação capitalista a existência de uma superpopulação relativa, formada pelos que possuem somente sua força de trabalho para trocar no mercado de coisas e estão inteira ou parcialmente desocupados. (TIENGO, 2018, p.149).

Assim, “as condições histórico-estruturais que originaram o fenômeno população em situação de rua na sociedade capitalista são as mesmas que deram origem ao capital e asseguraram a sua acumulação” (SILVA, 2009, p.25).

Da mesma forma que foi observado nas sociedades pré-industriais da Europa, na sociedade atual, o fenômeno da população de rua ainda é caracterizado como uma questão urbana, já que, diferentemente das características dos espaços rurais, os

centros urbanos acabam sendo mais atrativos para aqueles que adotam a rua como local de moradia. Isso pode ser explicado pela melhor infraestrutura encontrada nesses centros, pela maior organização da rede de apoio e assistência, além da presença de formas de trabalho que geralmente garantem a subsistência dessa população (SILVA, 2006; MATOS, 2016).

Definir a população em situação de rua é uma tarefa complicada devido as múltiplas características inerentes a esse grupo populacional. O Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua, apresentou, no parágrafo único do artigo 1º, a seguinte definição do que seria a população em situação de rua:

[...] considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009a, ART.1).

Segundo Tiengo (2018), a situação de rua não pode ser considerada algo simples, já que ela representa a síntese de vários determinantes, como a perda do trabalho, o desentendimento com familiares, a perda de laços afetivos, a utilização de álcool e outras drogas e a migração. Além disso, a autora nos diz que:

[...] trata-se de um grupo populacional marcado pela heterogeneidade, que compartilha fatores comuns ao processo de rualização, tais como: a pobreza, o desemprego, a fragilização de vínculos familiares, a utilização de entorpecentes, a migração e utilização da rua e de albergues como local de moradia. (TIENGO, 2018, p.149).

Devido a essa heterogeneidade, que é característica inerente a essa população, é importante conhecer suas particularidades, pois só assim será possível compreender suas necessidades e traçar saídas para essa situação.

2.2 O Perfil da População em Situação de Rua no Brasil

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estima-se que no Brasil haviam 221.869 pessoas em situação de rua em março de 2020

(NATALINO, 2020)¹. Contudo, não se trata de um dado oficial, mas sim de uma estimativa feita com base no cruzamento de dados governamentais. Estudos como esse, surgem como resposta à necessidade de preencher uma lacuna com relação às informações referentes a uma parcela significativa da sociedade.

Com relação à estimativa realizada pelo IPEA, observamos um rápido aumento do número de pessoas em situação de rua entre os anos de 2012 e 2020, havendo uma maior concentração dessa população na região sudeste, conforme pode ser observado na Tabela 1. Além disso, observa-se um crescimento bastante significativo na região norte, o que pode estar relacionado às questões fronteiriças (NATALINO, 2020).

Tabela 1- Estimativa do quantitativo de pessoas em situação de rua 2012-2020

	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO- -OESTE	BRASIL
Set./2012	3.218	16.450	47.753	16.286	8.808	92.515
Mar./2013	3.280	16.972	50.779	16.632	8.896	96.560
Set./2013	3.300	17.152	50.374	16.215	8.892	95.933
Mar./2014	3.573	17.755	56.640	17.645	9.657	105.270
Set./2014	3.739	17.852	58.324	18.072	10.043	108.029
Mar./2015	3.999	22.742	63.777	19.381	10.676	120.575
Set./2015	4.178	26.767	64.049	19.708	10.929	125.631
Mar./2016	4.515	27.803	73.153	21.619	10.760	137.849
Set./2016	4.729	27.592	75.240	22.294	9.865	139.720
Mar./2017	5.447	27.262	86.694	26.018	11.477	156.898
Set./2017	5.901	25.917	91.652	28.574	12.285	164.329
Mar./2018	7.406	29.164	100.119	32.267	14.064	183.020
Set./2018	8.247	30.490	99.473	33.684	14.586	186.480
Mar./2019	8.299	34.014	111.577	33.699	15.041	202.631
Set./2019	7.706	35.396	117.248	31.763	14.577	206.691
Mar./2020	9.626	38.237	124.698	33.591	15.718	221.869

Fonte: NATALINO, 2020

Ainda segundo a estimativa do IPEA, o fenômeno da população em situação de rua continua apresentando características predominantemente urbanas, já que são nas grandes cidades que essa população se concentra e nelas são observadas

¹ A estimativa foi realizada com base no cruzamento de dados obtidos através do Censo SUAS, do Cadastro Único e do Registro Mensal de Atendimentoos.

elevadas taxas de crescimento desse quantitativo populacional, conforme pode ser observado na tabela 2.

Tabela 2 – Estimativa do quantitativo de pessoas em situação de rua de acordo com o porte populacional dos municípios 2012 - 2020

	PEQUENO I	PEQUENO II	MÉDIO	GRANDE	METRÓPOLE	TOTAL
Set./2012	5.140	8.590	6.258	37.673	34.854	92.515
Mar./2013	5.115	8.619	6.407	38.471	37.948	96.560
Set./2013	4.992	8.522	6.393	38.019	38.006	95.933
Mar./2014	5.295	8.734	7.471	42.939	40.831	105.270
Set./2014	5.498	8.788	8.209	45.463	40.072	108.029
Mar./2015	6.016	9.112	9.160	49.082	47.206	120.575
Set./2015	6.436	9.254	9.721	50.202	50.018	125.631
Mar./2016	6.782	9.794	9.990	55.321	55.963	137.849
Set./2016	6.991	10.044	9.835	56.791	56.060	139.720
Mar./2017	7.270	10.954	11.737	63.854	63.082	156.898
Set./2017	7.241	11.341	12.950	67.065	65.733	164.329
Mar./2018	8.421	12.336	12.955	73.446	75.861	183.020
Set./2018	8.993	12.339	11.769	73.871	79.507	186.480
Mar./2019	9.373	13.965	13.618	80.784	84.890	202.631
Set./2019	9.121	14.547	14.301	82.828	85.893	206.691
Mar./2020	9.905	15.723	15.435	88.565	92.241	221.869
Taxa de crescimento (set./2012-mar./2020)	93%	83%	147%	135%	165%	140%

Fonte: NATALINO, 2020.

Por mais que exista a previsão legal no sentido da realização de um levantamento de abrangência nacional, feito de maneira regular, isso ainda não se concretizou, o que caracteriza mais uma das exclusões sociais das quais a população em situação de rua enfrenta. Devido à ausência de uma contagem oficial da população em situação de rua em nível nacional, estamos correndo o risco de reproduzir a invisibilidade social dessa população no âmbito das políticas públicas (NATALINO, 2020). Sem entendermos as suas particularidades, fica difícil que as políticas públicas atendam suas necessidades.

A única experiência que o país vivenciou nesse sentido, foi nos anos de 2007 e 2008, quando foi realizado o I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Esse levantamento foi realizado em resposta às demandas levantadas em 2005, durante o I Encontro Nacional sobre População em Situação de

Rua, pelos movimentos sociais, associações, entidades e órgãos governamentais que lidavam com a população em situação de rua. Essa pesquisa envolveu 71 municípios, sendo 48 deles com população superior a 300.000 habitantes, e outros 23 municípios que são capitais, independentemente do porte populacional. É importante destacar que a pesquisa não abrangeu os municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, pois eles já haviam realizado pesquisa semelhante em anos anteriores.

A seguir estão alguns dados retirados dos resultados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009c). Passados quase 23 anos desde a realização dessa pesquisa, entendemos que seus dados talvez não reflitam a dinâmica atual desta população no território, mas servirá de base para a compreensão de suas características. Essa pesquisa identificou um total de 31.922 pessoas em situação de rua, sendo 82% do sexo masculino. Com relação a faixa etária, 27,91% dos homens tinham idade entre 26 e 35 anos e 25,5% deles com idades entre 36 e 45 anos. Dentre as mulheres, 31,06% tinha idade entre 26 e 35 anos, enquanto que 23% estavam na faixa compreendida entre 36 e 45 anos. Desse total de pessoas, 39,1% se consideravam pardas, 29,5% brancas e 27,9% pretas.

Com relação à escolaridade, 63,5% informaram que não concluíram o primeiro grau, enquanto que 17,1% não sabiam ler ou escrever e 8,3% apenas sabiam assinar o próprio nome. No momento da pesquisa, 95% deles não estavam realizando qualquer tipo de estudo, enquanto que 3,8% estavam fazendo algum tipo de curso formal, sendo 2,1% matriculados no ensino formal e 1,7% no ensino profissionalizante. Esses dados referentes à educação evidenciam o baixo acesso ao sistema de educação por parte da PSR.

Um fato interessante demonstrado na pesquisa é com relação a trajetória de vivência na rua por parte dessa população. Com relação aos motivos que levaram essa população a viver nas ruas, 35,5% alegaram problemas com alcoolismo e/ou drogas, enquanto que 29,8% disseram ser devido ao desemprego e 29,1% informaram que foram para as ruas devido à desavenças com familiares. Com relação ao tempo de permanência na rua, quase metade (48,4%) já está há mais de 2 anos nessa situação, enquanto que 30% estão há mais de 5 anos.

Quanto à origem dessa população, 45,8% disseram viver na mesma cidade em que viviam antes de ir para as ruas, enquanto que 30,3% informaram são de cidades ou regiões próximas, dentro do mesmo estado. Desse quantitativo de indivíduos que mudaram de cidade, 71,9% já residiam em área urbana anteriormente. Assim, com

relação aos dados referentes às origens dos indivíduos respondentes, percebemos um percentual baixo de indivíduos oriundos da zona rural ou migrantes de outros estados. Ainda com relação à origem, 11,9% dos respondentes informaram já ter vivido em 6 ou mais cidades, sendo enquadrados na categoria trecheiros. Dentre os indivíduos que se mudaram de cidade, 45,3% alegaram que estavam em busca de novas oportunidades de trabalho, enquanto que 18,4% disseram que a mudança se deu devido a conflitos intrafamiliares.

A pesquisa também revelou um dado interessante quanto à preferência dos indivíduos em relação ao local de pernoite, onde 43,8% informaram preferir pernoitar em albergues e 46,5% disseram preferir dormir nas ruas. Os motivos que levaram a preferência do pernoite na rua ao invés do albergue, foram a falta de liberdade nessas unidades (44,3%), o horário de entrada e saída e as demais rotinas da unidade (27,1%) e a proibição do uso de drogas e consumo de álcool (21,4%).

Outro fato que merece destaque a respeito dessa população, é que, grande parte dos respondentes (51,9%), disseram que seus vínculos familiares não foram rompidos, sendo que 38,9% deles não mantêm contato, enquanto que 34,3% mantêm contato diário ou semanal e 14,5% mantêm contato em períodos mais espaçados (2 meses ou até anos).

A maioria dessa população (79,9%) exerce alguma atividade remunerada, sendo que, desse percentual, 27,5% trabalham como catadores de materiais recicláveis, 14,1% como flanelinha, 6,3% atuam na construção civil, 4,2% trabalham com limpeza e 3,1% trabalham como carregador.

Com relação ao acesso a documentação, 24,8% dos respondentes informaram que não possuem qualquer tipo de documento de identificação. Nos chama a atenção é o fato de que 13,9% dos indivíduos informaram ter sido impedidos de realizar a emissão de documento. Nessa mesma linha de impedimento ao acesso a locais ou serviços, uma parcela informou terem sido impedidos de acessarem os órgãos públicos (21,7%), bancos (26,7%), shopping center (31,3%), estabelecimentos comerciais (31,8%) e transporte coletivo (29,8%). O atendimento à rede de saúde foi negado para 18,4% dessas pessoas.

Assim, com base nos dados do I Censo e Pesquisa Sobre a População em Situação de Rua, podemos dizer que, em 2008, a população em situação de rua tinha o seguinte perfil:

- Maioria de cor parda;

- Ensino fundamental incompleto;
- Há mais de dois anos vivendo nas ruas;
- Encontram-se nas mesmas cidades em que residiam antes de estarem em situação de rua;
- Mais da metade não teve rompimento dos vínculos familiares;
- Parte considerável dessa população mantém contato diário ou semanal com a sua família;
- A grande maioria exerce algum tipo de atividade remuneratória;
- Sofrem restrições no acesso aos serviços públicos, privados e estabelecimentos diversos.

Contudo, é necessário ressaltarmos as limitações dos dados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, já que não estão incluídos os dados referentes a metrópoles importantes do país, como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, além dos municípios com população inferior a 300 mil habitantes. Além disso, o quantitativo de pessoas em situação de rua resultando dessa pesquisa (31.922 pessoas) representa cerca de 14% da estimativa mais recente acerca do quantitativo dessa população (221.869 pessoas). Além do mais, até mesmo essa estimativa mais recente, realizada pelo IPEA, possui limitações e tende a apresentar um quantitativo subestimado, uma vez que leva em conta dados governamentais referentes ao atendimento à PSR, o que acaba deixando de fora a população que não tem acesso ou que não utiliza os serviços socioassistenciais.

2.3 Trajetória da luta em prol do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua

Compreender como se deu o processo de organização da população em situação de rua na busca do reconhecimento de suas necessidades de políticas públicas por parte do Estado, requer que entendemos antes, a trajetória da relação do Estado para com essa população ao longo da história. Podemos dizer que, desde os tempos do Brasil Colônia, essa relação é marcada pela repressão e criminalização. Segundo Teixeira *et al.* (2016), durante o período colonial já haviam ordenamentos do Reino determinando a prisão dos vadios, o que foi mantido e intensificado após a

independência. Durante o Império, a figura do Juiz de Paz esteve presente no combate aos mendigos, vagabundos e ébrios, que os obrigava a assinar o “termo de bem viver”, no qual o indivíduo ficava obrigado a viver de maneira “decente” sob pena de confinamento, havendo previsão legal para isso no Código de Processo Criminal de 1832 (TEIXEIRA, *et al.*, 2016).

Com a proclamação da República e a Abolição da Escravatura cresceu-se a preocupação no controle dos considerados “vadios”, o que resultou na previsão de algumas intervenções de controle no Código Penal de 1890. A vadiagem passou a ser considerada uma contravenção penal, com pena de prisão. Foi substituído o “termo de bem viver” pelo “termo de tomar ocupação”, que obrigava o indivíduo a procurar emprego lícito e determinava o recolhimento a colônias correccionais caso houvesse quebra do termo. Além disso, o Código de 1890 previa a criação de uma rede de instituições para abrigar aqueles que o quebrassem, fossem adultos ou menores. Como efeitos dessa previsão, Teixeira *et al.* (2016) mostra que:

Em São Paulo, em decorrência do Código, foram criadas instituições como o Instituto Disciplinar para menores, o Manicômio Judiciário, anexo ao Hospital do Juquery em Franco da Rocha, o Asilo dos Inválidos no bairro do Guapira, a Colônia Correccional na Ilha dos Porcos, locais destinados a segmentos sociais que não poderiam mais permanecer no meio urbano, engendrando-se a lógica de higienização do espaço público pela remoção dos indesejáveis. (TEIXEIRA *et al.*, 2016, p.44).

Essa postura repressiva e higienista do Estado permanece durante a República Velha² e se intensifica na Era Vargas³. Durante a Era Vargas houve uma maior especialização do aparelho policial com a finalidade de aumentar o controle sobre esses indivíduos vadios. Segundo Teixeira *et al.* (2016), um dos exemplos de atuação no período é a Delegacia de Vigilância e Capturas, existente desde 1926, mas que teve sua competência estendida pelo Decreto nº 7223 de 21 de junho de 1935, podendo, agora, atuar principalmente na prisão de menores e mendigos, o que “parece ter sido levada a sério pelas forças policiais, tendo-se procedido a nada menos que 2.228 detenções de mendigos no ano de 1935” (TEIXEIRA, *et al.*, 2016, P.45).

Outra ferramenta repressiva presente nos Anos Vargas é o Decreto-Lei nº 3.668 de 03 de outubro de 1941. Trata-se da Lei de Contravenções Penais, na qual,

² Durante a República Velha (1889-1930), tivemos também as publicações dos Decreto Nº 6.994, de 19 de junho de 1908, que estabeleceu a internação na Colônia para os vadios, mendigos validos, capoeiras e desordeiros e o Decreto Nº 4.294, de 6 de julho de 1921, que criou um estabelecimento para internação dos ébrios e tornou mais rígida sua punição.

³ 1930 a 1945, compreendendo o Governo Provisório, o Governo Constitucional e o Estado Novo.

em seus artigos 59 e 60, é proibido a ociosidade/vadiagem e a mendicância, respectivamente. Segundo essa lei, os indivíduos que fossem enquadrados nessas situações estariam sujeitos a punição de quinze dias a três meses de prisão⁴.

Esse *modus operandi* do Estado permanece até meados dos anos 1980, conforme ressaltam Teixeira *et al.* (2016). Segundo Ferro (2012), esse tratamento repressivo e criminalizador por parte do Estado, somado à existência de iniciativas assistencialistas e moralistas de autoria predominantemente de entidades do terceiro setor, pode ter sido responsável pela omissão do Estado na efetivação de políticas públicas destinadas à população em situação de rua.

Quadro 1 - Medidas de Repressão à Mendicância e Vadiagem

Instrumento legal	Efeito repressor
Lei de 16 de dezembro de 1830 – Código Criminal do Império do Brasil	Destinou um capítulo para tratar dos vadios e mendigos, estabelecendo penas e regras para sua repressão e controle - artigos 295 e 296
Lei de 29 de novembro de 1832 - Código do Processo Criminal	Atribuiu ao Juiz de Paz a prerrogativa de obrigar a assinatura do "termo de bem viver" aos vadios, mendigos, bêbados por habito, prostitutas, que perturbam o sossego público, aos turbulentos, que por palavras, ou ações ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública, e a paz das famílias - art.12
Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890 - Código Penal dos Estados Unidos do Brasil	Previsão de penas para as condutas de mendicância e embriaguez; Troca do "termo de bem viver" pelo "termo de tomar ocupação"
Decreto nº 6994 de 19 de junho de 1908	Estabeleceu a internação na colônia para vadios, mendigos válidos, capoeiras e desordeiros
Decreto nº 4.294 de 06 de julho de 1921	Criou um estabelecimento para intervenção dos ébrios e tornou mais rígida sua punição
Decreto nº 7.223 de 21 de junho de 1935	Prioriza a atuação da Delegacia de Vigilância e Capturas na prisão de menores e mendigos
Decreto-Lei nº 3.688 de 3 de outubro de 1941	Lei das Contravenções Penais

Fonte: Elaboração Própria.

Com relação às atividades de cunho assistencialista e moralista que eram desenvolvidas por entidades do terceiro setor, podemos dizer que, até a década de 1990, essas ações eram realizadas por grupos ligados a instituições religiosas, como as pastorais da Igreja Católica, que muitas vezes se limitavam à práticas pontuais e assistencialistas, como distribuição de refeições ou cobertores. Essas ações, ainda que, inicialmente, estivessem ligadas à ideia de filantropia e caridade, foram de suma

⁴ O artigo 60, que tratava do crime de mendicância foi revogado pela Lei nº 11.983 de 16 de julho de 2009. O artigo 59, que trata do crime de vadiagem ainda permanece válido.

importância para a promoção da organização da população em situação de rua, já que, segundo Melo (2016), as origens da organização dessa população nos remete aos trabalhos pioneiros que foram realizados por grupos religiosos da Igreja Católica nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, tendo como referência o início das atividades da Organização Auxílio Fraternal (OAF) no ano de 1953, na capital paulista, e a Pastoral do Povo na Rua, em 1987, na capital mineira. A OAF inaugurou a preocupação com uma “pobreza que até então permanecia invisível aos olhos da época” (DE LUCCA, 2007, p.44).

A partir da década de 1980, a OAF passou a adotar uma abordagem mais comunitária e próxima das pessoas que viviam nas ruas, realizando um trabalho de aproximação, trocando o papel de benfeitores pelo de aliados dessa população (MELO, 2016). Assim, as ações da organização passaram a contar com a participação e colaboração dessas pessoas, ao contrário do que ocorria anteriormente quando elas apenas recebiam, o que acabou resultando em um sentimento de pertencimento (BARBOSA, 2018).

Com essa mudança nas ações da OAF, foi possibilitado a abertura de caminhos para reunir o povo que estava disperso pelas ruas, de modo a criar um ambiente que promovesse a reflexão da situação de vida em que eles se encontravam e assim, pudessem iniciar um processo de ajuda mútua que ultrapassasse a satisfação das necessidades mais imediatas (DE LUCCA, 2011; FERRO, 2011; MELO, 2016). Melo (2016) cita também, um outro exemplo de entidade religiosa que favoreceu a organização da população em situação de rua na cidade de São Paulo, a Casa de Oração. Segundo o autor, tratava-se de um casarão que foi transformado em uma espécie de igreja para as pessoas que viviam nas ruas, já que geralmente elas eram expulsas das igrejas tradicionais do centro da cidade. Além das atividades religiosas, o grupo também realizava outras de caráter lúdico e político, tais como teatro e festas de Natal e Páscoa (MELO, 2016).

Melo (2016) destaca que um importante resultado obtido através das ações da OAF é a mudança da percepção que os moradores de rua tinham sobre eles próprios, trocando a ideia de “fracasso individual” pelo reconhecimento de uma experiência de sofrimento coletivo que produz uma comunidade de sofredores. Com relação a esse processo de mobilização, Castelvechi (1982) apud Melo (2016) ressalta:

Na rua não há uma proposta de luta comum, que transforme e crie para este grupo social novas formas de vida. Por isso, as ações de solidariedade e

fraternidade são mais facilmente assumidas do que a compreensão da libertação mais geral. [...] Gente da rua que tenha a voz da rua e que possa partilhar sua enorme experiência de sofrimento com outras comunidades de empobrecidos, e começar a compreender o que é ter direitos e como precisa organizar-se para defendê-los. (CASTELVECCHI, 1982, p.93-94 apud MELO, 2016, p.48-49)

Essas mudanças possibilitaram que fosse atribuído protagonismo à população em situação de rua, favorecendo o processo de organização dessa população em torno da luta por direitos e visibilidade. A mesma metodologia utilizada pela OAF foi aplicada também em outros lugares, valendo destacar que, em 1987, iniciou-se um trabalho semelhante em Belo Horizonte, conforme apontado por Andrade (2002), que ficou conhecido como a Pastoral do Povo na Rua, e que viria a ter um papel crucial na formação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) na década de 2000. Segundo Melo (2016), ao longo dos anos,

[...] a Pastoral do Povo na Rua foi se expandindo em diversas outras localidades, ampliando uma rede de pessoas com uma perspectiva de ação relativamente comum e auxiliando no processo de formativo de novas lideranças de pessoas em situação de rua. (MELO, 2016, p.50).

A redemocratização do país, na segunda metade da década de 1980, favoreceu o florescimento das iniciativas de organização da população em situação de rua, que somadas a pressões vindas de outros setores, como organizações multilaterais, de especialistas, estudiosos e das entidades religiosas, acabaram por garantir a previsão de alguns direitos sociais na Constituição Federal de 1988 (CF88). Com a CF88, foi possível a reestruturação da assistência social em âmbito nacional, e, além disso, houve a consolidação dos serviços de saúde e previdência, que somados à assistência social, formaram o que ficou conhecido como o tripé da seguridade social, surgindo dessa forma, a noção de direitos sociais como condição da cidadania (IVO, 2008; PEREIRA, 2016). Isso de certa forma acaba constituindo as bases das políticas públicas de proteção social e garantias de direitos para que todos pudessem ter condições dignas e iguais.

A organização da população de rua somada aos efeitos da redemocratização e da CF88, possibilitaram que, na década de 1990, algumas iniciativas de luta tomassem corpo e ficassem mais intensas, com mobilizações no que diz respeito à ausência de políticas públicas que atendessem às necessidades dessa população. Visando a consolidação da ideia de proteção social, em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que definiu a assistência social como

uma política de seguridade social, sendo um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado.

Conforme aponta Oliveira (2016), a partir dos anos 1990, percebe-se o aumento dos debates envolvendo as pessoas que vivem nas ruas do país. Essa temática foi vivenciada principalmente nas metrópoles do país, e, enquanto essa questão não adentrou na agenda política nacional, o que ocorreu só em meados dos anos 2000, várias experiências de atendimento foram praticadas pelos municípios, a partir de critérios de intervenção elencados localmente, tendo como exemplos as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife (FERRO, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Melo (2016) chama atenção para os movimentos de organização da população em situação de rua que ocorreu em São Paulo e Belo Horizonte. Na capital paulista, durante a Gestão de Luiza Erundina (1989-1992), do Partido dos Trabalhadores (PT), a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social organizou um Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População de Rua, o que contribuiu para a confecção da Lei de Atenção à População de Rua – Lei 12.316/97 – mas que só foi regulamentada no ano de 2001, pelo Decreto nº 40.232, já sob a Gestão de Marta Suplicy, também do PT. Em Belo Horizonte, durante a gestão de Patrus Ananias, do PT (1993-1996), temos a criação do Programa População de Rua pela Secretaria de Desenvolvimento Social. Melo (2016) observa que:

[...] guardadas suas especificidades, esses movimentos embrionários em São Paulo e Belo Horizonte têm grande semelhanças procedimentais: a presença e articulação de entidades de inspiração religiosa que iniciaram o trabalho de mobilização da população de rua; aproximação com a política institucional em gestões municipais do PT; produção de instâncias como fóruns para debater formas de intervenção e as políticas públicas desejáveis para o seguimento e criar um espaço de interlocução entre os governos e a sociedade civil e, ainda, aplicação de pesquisas para produção de indicadores sobre a quantidade de pessoas em situação de rua e seu perfil populacional. (MELO, 2016, p.51).

Ainda em 1993, também em Belo Horizonte, temos a criação do Fórum de População de Rua, composto por integrantes do poder público, da Igreja Católica e da sociedade civil, com o objetivo de promover estudos sobre essa população, a fim de subsidiar o planejamento e as ações destinadas às pessoas em situação de rua. (FROTA; BRASIL, 2013). Em meio a esse contexto, muitas das pessoas em situação de rua que exerciam a atividade de coleta de materiais recicláveis, começaram a se agrupar em diversas localidades do país, formando associações e cooperativas, o que

culminou no surgimento do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), que, com o apoio do Fórum da População de Rua, foi lançado oficialmente em Brasília, no ano de 2001, durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (LIBERATO, 2020). Segundo Liberato (2020), neste mesmo congresso também ocorreram outros dois eventos importantes, sendo o primeiro deles, a 1ª Marcha Nacional do Povo da Rua, que contou com a participação dos catadores e de pessoas em situação de rua, enquanto que o segundo acontecimento se refere à entrega, pelo MNCR, da “Carta de Brasília” às autoridades do poder público, na qual foram expostas as necessidades desse grupo, reivindicando políticas públicas efetivas para a categoria, além de regulamentação da profissão.

Ainda no que diz respeito à consolidação da organização e mobilização da população em situação de rua e dos catadores de recicláveis, após a instituição do MNCR, temos, em 2002, o surgimento do Festival do Lixo e Cidadania.

A partir desta união, surge o Festival Lixo e Cidadania, em 2002, programado para acontecer anualmente para marcar os compromissos estabelecidos na Carta de Brasília. O Festival era organizado pela Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE) de Belo Horizonte e funciona como um espaço de debates e articulações entre os poderes públicos, as entidades filantrópicas e religiosas, ONGs e representantes dos movimentos sociais, na busca do reconhecimento de sua luta por parte do Estado. (MACHADO, 2020, p.105).

Ao decorrer do início dos anos 2000, em São Paulo, houve a incorporação de representantes da população em situação de rua no Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua, e também teve o início da Plenária Fala na Rua, que consistia num espaço mensal de reunião, que possibilitava a auto-organização dessa população, enquanto que em Belo Horizonte, temos o desenvolvimento do trabalho A Rua em Movimento, que também visava facilitar a auto-organização dessa população para enfrentamento dos desafios da discussão de políticas públicas com o governo, conforme destacam Melo (2016), Ferro (2011) e Andrade (2002).

Destaca-se que, com a gestão do Presidente Lula, o governo federal adota uma postura inédita até então, e passa a dialogar com os representantes desse segmento e reconhecer sua organização e mobilização (BARBOSA, 2018). Logo em seu primeiro ano de mandato, em 2003, o presidente começa a celebrar o natal com pessoas em situação de rua e catadores de material reciclável que aproveitaram para reivindicar políticas públicas e buscar a afirmação de seus direitos.

No seu primeiro ano de mandato, em 24 de dezembro de 2003, o ex-presidente inaugurou uma tradição, cumprida até seu último ano no poder. Durante os 8 anos em que permaneceu na Presidência, Lula foi convidado de honra e presença garantida no encontro de Natal dos catadores de lixo e moradores de rua de São Paulo. (ESTADÃO, 2012)⁵.

Em 2004 ocorreu um dos principais acontecimentos que adensaram o processo de organização dessa população, que posteriormente culminou no surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Esse episódio ficou conhecido como “Massacre da Praça da Sé”, que ocorreu entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, no centro da cidade de São Paulo. Em sua cartilha, o próprio MNPR cita o episódio como fato importante para o surgimento do movimento:

Em 2004, na cidade de São Paulo, ocorreu a barbárie conhecida como chacina da Praça da Sé. O episódio vitimou fatalmente sete moradores de rua e foi seguido de outros atos semelhantes em vários pontos do País. A partir daí grupos da população de rua em São Paulo e Belo Horizonte iniciaram a mobilização para consolidar o Movimento Nacional da População de Rua. (MNPR, 2010 p.29).

O Massacre da Praça da Sé consistiu numa série de assassinatos na qual quinze pessoas em situação de rua foram brutalmente atacadas durante a madrugada, com golpes desferidos na cabeça enquanto dormiam em diferentes pontos da Praça da Sé, no centro de São Paulo, o que acabou resultando na morte de sete delas. Segundo Melo (2016), as suspeitas eram de que o caso teria autoria de um grupo de extermínio organizado por policiais e agentes da segurança privada que trabalhavam para comerciantes do entorno da praça da Sé, que estavam incomodados com a presença de pessoas em situação de rua na região.

O dia 19 de agosto de 2004 se tornou um marco fundamental da história de fundação e da identidade do MNPR, ao passo que nos anos seguintes, a data passou a integrar o calendário de lutas da população em situação de rua não só contra a impunidade dos crimes, mas também como um momento estratégico para se dar mais visibilidade aos movimentos e discutir-se políticas públicas para essa população (DE LUCCA, 2016). Conforme aponta Melo (2016), o Massacre da Praça da Sé ocorreu em um momento em que a organização em prol do debate da questão da população em situação de rua já vinha acumulando uma certa experiência organizativa, o que

⁵ ESTADÃO. Lula e o Natal com os catadores de São Paulo. Disponível em: <<http://m.acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,lula-e-o--natal-com-os-catadores-de-sao-paulo,8788,0.htm>>. Acesso em: 31/07/2021.

facilitou a produção de respostas por parte do movimento, com relação ao episódio e a lentidão da justiça na investigação do caso. Segundo o autor:

O discurso sobre o massacre cria uma possibilidade comparativa com os casos locais de violação. Por meio dele, são indicados outros casos de mortes e impunidades de crimes, a violência policial e de demais agentes, o descaso da gestão pública, o alto número de mortes no inverno e a falta de políticas públicas adequadas para o atendimento da população de rua. O massacre, portanto, é um marco especial que incentiva a ação política e representa também uma espécie de síntese dos insistentes casos de violação que perduram no tempo. (MELO, 2016, p.58).

Assim, devido ao aumento da mobilização, a inclusão de novos militantes e a reafirmação da necessidade de ação política, o episódio do massacre se reafirma como um dos principais marcos temporais da luta em prol da população de situação de rua, fazendo com que o dia 19 de agosto passasse a ser celebrado como o Dia de Luta da População de Rua, sendo lembrada até os dias de hoje.

O ano de 2004 foi marcado por intensa articulação entre a população em situação de rua e os representantes de organizações políticas e religiosas a fim de promoverem mudanças na realidade de instabilidade e vulnerabilidade social em que esse grupo se encontrava (LIBERATO, 2020). Ainda em 2004, temos a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na qual foram agregados alguns grupos vulneráveis que até então encontravam-se excluídos das políticas públicas da assistência social, dentre os quais, a população em situação de rua. A PNAS incluiu a população em situação de rua na proteção social especial, que ao contrário da proteção básica, a proteção do tipo “especial” acaba demandando uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. Ainda segundo a PNAS, no caso da proteção destinada a população em situação de rua, deverão ser priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.

Em setembro de 2005, durante o 4º Festival do Lixo e Cidadania, na cidade de Belo Horizonte, temos o lançamento oficial do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). O evento foi promovido pela ASMARE e contou com a presença do ex-presidente Lula e da então ministra do meio ambiente, Marina Silva⁶, tendo como foco central, a discussão a respeito da destinação sustentável dos resíduos sólidos

⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/2743-lula-e-marina-silva-abrem-encontro-sobre-lixo-ecidadania>>. Acesso em: 31/07/2021.

urbanos e sobre a importância dos catadores de lixo para a limpeza urbana. Por mais que não houvesse relação direta com a população em situação de rua, esta se fez presente e aproveitou a ocasião para lançar oficialmente o seu movimento.

Ainda no mesmo ano, temos a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. O evento foi organizado pelo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), nos dias 01 e 02 de setembro de 2005, em Brasília. O objetivo principal do encontro era a discussão a respeito dos desafios e estratégias para a construção das políticas públicas destinadas à população em situação de rua. Além dos especialistas no tema e representantes das secretarias do MDS, evento contou com a participação de representantes dos municípios, como os membros dos governos municipais e de entidades não-governamentais e representativas da população de rua (BRASIL, 2006d).

Durante o encontro, os movimentos sociais apresentaram suas demandas e reivindicaram por maior atenção do Estado junto à população em situação de rua. Além disso, por contar com a participação dos gestores da política de assistência social, dentre os apontamentos e sugestões discutidas no Encontro, esteve a necessidade de se realizar uma pesquisa visando quantificar e informar as características das pessoas em situação de rua, pois com esses dados, as políticas públicas poderiam ser elaboradas de acordo com as especificidades dessa população (BRASIL, 2006; LIBERATO, 2020).

No final do mesmo ano, temos a alteração da LOAS por meio da Lei nº 11.258 de 30 de dezembro de 2005. Com essa alteração, ficou determinado que, na organização dos serviços da assistência social, deveriam ser criados programas de amparo destinado a população em situação de rua. Ao longo de do ano de 2006, discussões se seguiram, com a realização de seminários e a formação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁷, em 2006, visando elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de

⁷ De acordo com o Decreto de 25 de outubro de 2006, o GTI seria composto por um representante de cada órgão: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Cultura e Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Também ficou facultado ao GTI convidar, em caráter eventual, técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais, colegiados e de entidades da sociedade civil para contribuir nas discussões acerca de temas relacionados ao trabalho.

rua. Com a criação do GTI, inicia-se um debate do que se tornaria a “Política Nacional para População em Situação de Rua”.

Visando o atendimento ao que foi acordado no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2006, o MDS lança um edital visando a contratação de uma empresa para realização da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Isso ocorreu graças a uma parceria entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A pesquisa foi realizada entre outubro de 2007 e janeiro de 2008, em 71 cidades do país, sendo 23 capitais e 48 cidades com população maior que 300 mil habitantes. Ficaram de fora da pesquisa as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, pois elas já tinham realizado nessa década, por iniciativa própria, um censo da população em situação de rua (MACHADO, 2020).

Com base nos dados dessa pesquisa, já citados nessa dissertação, juntamente com os trabalhos desenvolvidos no GTI, foi lançado, em maio de 2008, a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, que foi a primeira política pública com caráter nacional que passou a orientar e estipular ações com o objetivo de fomentar a participação plena dessa parcela da população na sociedade (BRASIL, 2008).

Ainda em 2008, temos a eleição do primeiro representante de movimento popular junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que foi Samuel Rodrigues, integrante do MNPR (MACHADO, 2020). A inclusão de representantes do movimento na CNAS, juntamente com a participação de representantes nos Encontros, Fóruns, Estudos e outros eventos, demonstra de forma clara como a participação social se fez presente durante o processo de conquista de direitos pela população em situação de rua, sendo uma consequência direta da sua presença na agenda nacional de políticas públicas.

O ano de 2009 é de grande importância para a consolidação dos direitos em prol da população em situação de rua, pois como resultado de todos os esforços e trabalhos realizados nos anos anteriores, temos, em 23 de dezembro de 2009, a instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), por meio do Decreto Presidencial nº 7.053.

Entretanto, o ano de 2009 também é marcado por dois acontecimentos importantes que precederam a PNPSR. O primeiro deles é a revogação do artigo nº 60 do Decreto-Lei Nº 3.688/1941, mais conhecida como Lei de Contravenções Penais.

Conforme já tratamos no início do capítulo, até então, segundo o artigo 60, a mendicância era considerada um tipo de contravenção penal passível de prisão de 15 dias a 3 meses. O segundo acontecimento refere-se à publicação da Resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. A efetivação da tipificação nacional de serviços socioassistenciais possibilitou o estabelecimento de parâmetros para a oferta de serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial de média e alta complexidade direcionado a diversos tipos de públicos, dentre os quais a população em situação de rua. Como serviços focados para este seguimento, temos o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua – considerados de média complexidade – e os Serviços de Acolhimento Institucional e Serviço de Acolhimento em Repúblicas – considerados de alta complexidade (BRASIL, 2009b). O quadro 2 sintetiza, em ordem cronológica, os principais marcos dessa trajetória de reconhecimento da população em situação de rua.

Quadro 2 – Principais Marcos do Reconhecimento da PSR

Ano	Acontecimentos
1953	Início das atividades da Organização do Auxílio Fraternal (OAF)
1980	Mudança na abordagem das atividades da OAF
1987	Pastoral do Povo na Rua
1988	Promulgação da Constituição Federal de 1988
1993	Instituição da Lei Orgânica da Assistência Social
	Criação do Fórum da População de Rua de Belo Horizonte
2001	Lançamento do Movimento Nacional dos Catadores de Recicláveis
	Realização da 1ª Marcha Nacional do Povo na Rua
	Entrega da Carta de Brasília
2002	Lançamento do Festival do Lixo e Cidadania
2003	Mudança de postura por parte do Governo Federal com a posse do ex-presidente Lula
	Natal com o Presidente
2004	Massacre da Praça da Sé
	Instituição da Política Nacional de Assistência Social
2005	Lançamento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua
	Realização do I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua;
	Alteração da LOAS incorporando e exigindo a criação de serviços para a população de rua
2006	Formação do Grupo de Trabalho Interministerial
	Lançamento do edital destinado a realização do I Censo e Pesquisa sobre a População em Situação de Rua
2007-2008	Realização do I Censo e Pesquisa sobre a População em Situação de Rua
2008	Lançamento da Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua
2009	Revogação do art. 60 da Lei de Contravenções Penais - retirada da mendicância
	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
	Instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua e Instituição do Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento dessa política

Fonte: Elaboração Própria.

2.4 A População em Situação de Rua como público-alvo das políticas públicas

Conforme exposto na seção anterior, a população em situação de rua entrou na agenda nacional de políticas públicas a partir da década de 2000. Com resultado de uma série de acontecimentos, lutas e debates, no ano de 2009 tivemos a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR). A PNPSR apresentou os principais objetivos e diretrizes que deveriam ser observadas nas ações destinadas à população em situação de rua (PSR)⁸. A aprovação da Tipificação por sua vez, representou uma importante conquista para a assistência social brasileira na medida em que possibilitou a padronização da oferta dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional. Segundo Brasil (2013):

Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. Além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais. (BRASIL, 2013, p.4).

Em cada um dos serviços, a Tipificação descreve os serviços, elenca os objetivos, traz o rol de usuários que deverão ser atendidos e determina quais as provisões necessárias no sentido de recursos materiais, recursos humanos e trabalho social essencial ao serviço. Além disso, também são estabelecidas as condições e formas de acesso, é indicado qual o tipo de equipamento público ideal para a oferta do serviço, o período de funcionamento e sua abrangência territorial. Também são indicados quais os outros serviços, programas, projetos e organizações que interagirão com o serviço, com vista a garantir a articulação em rede. Por fim, é mostrado o impacto social que é esperado com o serviço, projetando expectativas que vão além das aquisições dos usuários do serviço e avançam na direção de mudanças positivas em relação a indicadores de vulnerabilidades e de riscos sociais.

Com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a População em Situação de Rua pode ter seu atendimento realizado em vários serviços de acordo com sua demanda ou violação de direito sofrida. Porém, quatro serviços são

⁸ As diretrizes, metas e objetivos da PNPSR serão detalhados no capítulo 4.

focalizados ou destinados exclusivamente a este público: Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço de Acolhimento Institucional e Serviço de Acolhimento em República. Os dois primeiros são considerados serviços integrantes da proteção especial de média complexidade, enquanto os dois últimos fazem parte da proteção social de alta complexidade.

No quadro 3 estão reunidos os serviços socioassistenciais que estão presentes na Tipificação.

Quadro 3 - Tipos de Proteção Social

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
		2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
		3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI);
		2. Serviço Especializado em Abordagem Social;
		3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
		4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
		5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional;
		7. Serviço de Acolhimento em República;
		8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
		9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Elaborado a partir de Brasil (2013).

Falaremos rapidamente sobre os serviços destinados à PSR, dando destaque ao Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, pois a grande maioria dos dados que serão utilizados para análise das capacidades estatais envolvidas na PNPSR, são oriundos da execução deste serviço.

Segundo consta na Tipificação, o Serviço Especializado de Abordagem Social deve ser ofertado de forma continuada com a finalidade de abordagem e busca ativa que identifique a incidência de situações como trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e pessoas em situação de rua. Dentre os objetivos listados na Tipificação, temos que o serviço deve construir o processo de saída das ruas e

possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais (BRASIL, 2009b) Dentre os impactos esperados com a implementação deste serviço temos a redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência, além da redução da quantidade de pessoas em situação de rua.

O Serviço de Acolhimento Institucional busca ofertar acolhimento provisório para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento, sendo realizado nos abrigos institucionais e casa de passagem (BRASIL, 2009b). Já no Serviço de Acolhimento em Repúblicas, é buscado oferecer acolhimento para adultos em processo de saída das ruas, oferecendo proteção, apoio e moradia subsidiada visando auxiliar o processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia (BRASIL, 2009b).

Por último, temos o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que, segundo a Tipificação, sua oferta deste será realizada nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, o Centro POP, segundo o que está previsto no Decreto Nº 7.053/2009 e na Resolução Nº 101, de 11 de novembro de 2009. O Centro POP, segundo o portal da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, é uma unidade pública voltada para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Diferentemente das outras unidades dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social, que atua com diversos públicos, o Centro POP volta-se, especificamente, para o atendimento especializado à população em situação de rua, ofertando, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Não havendo prejuízo a este serviço e, conforme avaliação e planejamento prévio da gestão local, o Centro POP também poderá ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social. Nestes casos, deverá haver a interação e complementaridade entre os dois serviços (BRASIL, 2009, 2011).

Segundo o disposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução Nº 101 de 11 de novembro de 2009), tal serviço tem por finalidade, assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, visando o fortalecimento de vínculos interpessoais, além dos familiares, possibilitando assim, a construção de novos projetos de vida. Além disso, o Centro-Pop deverá funcionar como um ponto de apoio para essa população,

oferecendo acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação, a provisão de documentação e a possibilidade de utilizar o endereço do Centro-Pop como referência do usuário. A Resolução ainda nos diz que, durante a execução do serviço, deverá ser realizada a alimentação do sistema de registros dos dados de pessoas em situação de rua, visando o reencontro entre familiares e moradores de rua, além de facilitar o acompanhamento do trabalho social.

O serviço tem como objetivos possibilitar condições de acolhida institucional; contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária; além de assegurar aos usuários do serviço, o acolhimento, a garantia do convívio ou vivência familiar, comunitária e social e a promoção do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social (BRASIL, 2009b).

As formas de acesso ao serviço incluem a demanda espontânea do usuário e os encaminhamentos por parte do Serviço Especializado em Abordagem Social e de outros serviços socioassistenciais. Deverá haver uma articulação em rede com os demais serviços da assistência social, com outras políticas públicas, sistema de segurança pública, instituições de pesquisa e ensino e programas e projetos de instituições não governamentais.

Com o Serviço Especializado para População em Situação de Rua, espera-se contribuir para: a redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; promoção da proteção social a famílias e indivíduos; redução de danos provocados por situações violadoras de direitos; construção de novos projetos de vida (BRASIL, 2009b).

Como forma de facilitar a implementação desse serviço, temos normativas e orientações que definem alguns parâmetros que deverão ser considerados no processo de implementação e organização do Centro Pop, tendo em vista as especificidades da população atendida e a intencionalidade da atenção ofertada.

O processo de planejamento da implantação do Centro Pop deverá ser coordenado pelo órgão gestor da política de assistência social do município ou do Distrito Federal, sendo que a implementação do Centro Pop deverá constar no Plano de Assistência Social a ser submetido ao conselho de assistência social do município ou DF. O planejamento da implantação do Centro Pop deverá ser feito com base na

elaboração do diagnóstico socioterritorial que permita identificar demandas e avaliar a relevância e a pertinência da implantação da unidade, além de apontar a melhor localização territorial para isso. Além disso, a construção desse projeto de planejamento e organização deverá ser feita coletivamente, envolvendo a participação da equipe da unidade e representantes do órgão gestor da política de assistência social, além da participação dos usuários.

Com relação à infraestrutura necessária para a implantação e funcionamento do Centro Pop, a legislação estabelece que o espaço físico deve contar com condições que assegurem por exemplo, o atendimento em condições de privacidade e sigilo; adequada iluminação, ventilação e salubridade; segurança dos profissionais e do público atendido; a acessibilidade; espaço reservado para a guarda de prontuários com acesso restrito; informações disponíveis em local visível sobre os serviços ofertados, as atividades desenvolvidas e o horário de funcionamento da unidade. Além disso, o Centro Pop deverá dispor de espaços para recepção e acolhida inicial, para as atividades referentes à coordenação e rotinas administrativas, espaço para atendimento dos usuários, salas e outros espaços para atividades coletivas, sociabilização e convívio, cozinha, espaço para higiene pessoal, banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, lavanderia com espaço para secagem das roupas, refeitório e espaço para a guarda de pertences.

Somada aos parâmetros referentes aos espaços físicos, para o desenvolvimento do serviço, a unidade deverá contar com uma série de recursos materiais, como: mobiliário adequado; computadores; linha telefônica; armários para pertences; alimentos; artigos de higiene; materiais de expediente, pedagógicos, culturais e esportivos; e banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais e dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.

Com relação aos recursos humanos, deverão ser seguidas as regras dispostas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, que foi aprovada pela Resolução CNAS nº269, de 13 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006e). Além disso, também deverá ser observado o que dispõe a Resolução CNAS nº 17 de 20 de junho de 2011, que ratificou algumas definições da NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2011f). Com base neste quantitativo estabelecido, caberá ao órgão gestor local avaliar a necessidade de agregar outros profissionais, devendo ser redimensionada e ampliada quando

necessário, levando-se em conta a demanda por atendimento, os serviços ofertados e a capacidade de atendimento da unidade (BRASIL, 2011a).

A capacitação da equipe da equipe de trabalho do Centro POP deverá ser promovida com o objetivo de ampliar os conhecimentos, habilidades, potencialidades e capacidades técnicas e gerenciais dos Recursos Humanos, tendo como princípio fundamental, a educação permanente. (BRASIL, 2006, 2011a e 2011b).

Com relação ao registro de informações, é necessário que a unidade padronize os instrumentos de registros, de modo a conseguir organizar as informações necessárias à alimentação dos sistemas da Rede SUAS e de outros sistemas utilizados pelo órgão gestor local ou até mesmo do Estado, sendo que, a partir destes dados, poderão ser realizados avaliações e estudos voltados à ampliação do conhecimento e à retroalimentação do processo de planejamento, de modo a subsidiar decisões para aprimorar a gestão e a qualidade dos serviços ofertados (BRASIL, 2011a).

O monitoramento e avaliação são atividades de responsabilidade do gestor e da coordenação da unidade, cabendo a esta o monitoramento cotidiano das ações planejadas e a avaliação quanto aos resultados obtidos nos processos de trabalho do Centro POP e ações desenvolvidas no(s) serviço(s) (BRASIL, 2011a). Assim, com base nas avaliações, o órgão gestor poderá identificar e viabilizar os aprimoramentos necessários na unidade, levando em conta os parâmetros do SUAS, a intencionalidade da atenção, a articulação em rede e a qualificação do atendimento prestado.

Após a descrição das normas e das previsões envolvendo a implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, agora é necessário que seja feita uma discussão de literatura tratando da implementação de políticas públicas e do conceito de capacidades estatais.

3 CAPACIDADES ESTATAIS E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo serão resgatados os conceitos que envolvem o ciclo de políticas públicas e a etapa de implementação. Além disso, serão discutidos os conceitos de capacidades estatais e de arranjos institucionais, e será apresentado o modelo que foi utilizado para análise das capacidades estatais envolvidas na implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua.

3.1 A Implementação de Políticas Públicas

Ao pensarmos em implementação de políticas públicas como uma etapa, estamos adotando uma visão mais racionalista do processo de políticas públicas. Por meio dessa visão a política pública poderia ser vista como um ciclo deliberativo formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2006). Sobre essa percepção de política pública como um processo, Howlett *et al.* (2013) nos diz que:

[...] historicamente, trata-se de um dos meios mais populares de simplificar a *policy-making*, para fins analíticos, foi pensá-la como processo, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados através dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações fluam de uma forma mais ou menos sequencial desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas). (HOWLETT *et al.*, 2013, p.12).

Apesar das inúmeras definições do que seria política pública, quase todas afirmam que seria um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado (HOWLETT *et al.*, 2013).

Existem vários modelos de ciclos de políticas públicas com diferentes denominações e etapas. Para conceituação neste trabalho, adotaremos o ciclo formado por cinco etapas, conforme apresentado por Howlett *et al.* (2013): a montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política e avaliação da política.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração Própria com base em Howlett *et al.* (2013)

A primeira etapa do ciclo é a formação da agenda. Esta etapa corresponde ao reconhecimento de certos problemas e preocupações públicas como objeto de ação governamental. Howlett *et al.* (2013) afirmam que as demandas por solução governamental de determinado problema público podem vir de atores internos e internacionais, ou podem ser iniciadas pelos próprios governos. Os autores lembram ainda que, os acontecimentos deste estágio inicial possuem um impacto decisivo em todo o processo político e em seus resultados, e além disso, a maneira e a forma como os problemas são reconhecidos acabam determinando a maneira como eles serão tratados pelos *policy-makers*. A etapa seguinte, é a de formulação, que corresponde a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas reconhecidos no estágio da montagem da agenda. Conduz-se uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas, mas esses esforços e dinâmicas de formulação são distintos dos do próximo estágio, a tomada de decisão, em que os tomadores de decisão oficiais do governo aprovam o curso de ação (HOWLETT *et al.*, 2013 p.123).

Após a formulação, a etapa que se segue é a de tomada de decisão. A tomada de decisão é a etapa em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação. (HOWLETT *et al.*, 2013 p.157). Os autores lembram que “não agir” também corresponde a uma decisão. Encerrada a tomada de decisão, temos a etapa de implementação, que é a parte central deste trabalho. Este estágio corresponde a colocar a decisão em prática, traduzir as decisões políticas em ações, alocando fundos, designando pessoas e desenvolvendo regras de como se proceder. Em grande parte das vezes, a implementação depende dos servidores

públicos, dos funcionários administrativo e até mesmo de atores não-governamentais, para que seja possível estabelecer e gerenciar as ações necessárias (HOWLETT *et al.*, 2013 p.179).

Uma vez implementada uma política pública, se faz necessário a avaliação da mesma. A avaliação é realizada para que o governo avalie se a política pública está atendendo seus objetivos, checar como a política está funcionando na prática. Segundo Howlett *et al.* (2013), após uma política ser submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve, podem ser totalmente repensados, podendo fazer com que se retorne a algum estágio anterior do ciclo ou pode-se manter o status quo. A avaliação pode ser concomitante, durante a etapa de implementação, o que possibilitaria a realização de algum tipo de correção ou ajuste. Além disso, a avaliação pode ser posterior, avaliando apenas ao término da implementação.

Segundo Raeder (2014), quando olhamos para uma política pública a partir do ciclo de políticas, devemos ter consciência de que não podemos considerar suas fases como um rígido sistema linear e sequencial. Nas palavras do autor, “mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas” (RAEDER, 2014, p. 127).

Voltando à etapa de implementação, temos que, até o início da década de 1970, ela era uma fase ignorada pelos pesquisadores de políticas públicas, já que estes assumiam que as decisões tomadas pelo governo seriam levadas à prática pelo braço administrativo do governo (HOWLETT *et al.*, 2013). É a partir dessa década, que foi despendida mais atenção para os estudos sobre o processo de implementação. Conforme Ferreira e Medeiros (2016), no início desses estudos, a maior preocupação era explicar o déficit entre o que é formulado e o que é implementado, tendo como marco da primeira geração de estudos sobre implementação, a publicação, em 1973, do estudo clássico de Pressman e Wildavsky. Este estudo, ao analisar os programas federais do governo dos Estados Unidos para os moradores desempregados da cidade de Oakland, na Califórnia, constatou que os programas de criação de emprego, na verdade, não estavam sendo executados segundo os termos previstos pelos *policy-makers* (HOWLETT *et al.*, 2013, p.183), o faz desse estudo, um bom exemplo da complexidade da implementação de grandes programas federais em contextos locais (BICHIR, 2011).

Pressman e Wildavsky foram os principais representantes da primeira geração de estudos. Esses autores estão entre os primeiros a destacar a relevância dos estudos da implementação de políticas para entender os diversos fatores facilitadores ou dificultadores desse processo, bem como explicar como grandes expectativas geradas no plano nacional podem acabar sendo frustradas no plano local (BICHIR, 2011).

A falha mais séria da primeira geração e foi seu foco quase que exclusivo nos políticos e burocratas de alto escalão, pois conforme demonstrado por analistas *bottom-up*, de segunda geração, estes atores acabam desempenhando um papel marginal na implementação, quando comparados com membros do escalão inferior (HOWLETT *et al.*, 2013).

Os estudos de segunda geração de implementação se preocuparam em explicar falhas ou o sucesso da implementação. O campo de pesquisa adota inicialmente duas perspectivas distintas: a *top-down* e a *bottom-up*. Na perspectiva *top-down* a implementação é vista como um processo racional e planejado, enfatizando o comando, o controle e a uniformidade, sendo assim, um processo de fidelidade aos objetivos dos formuladores das políticas. (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Por sua vez, a perspectiva *bottom-up* defende que não é possível separar claramente os processos de elaboração e o de implementação de uma política. Assim, argumenta-se que a política é feita a nível local, sendo a implementação um processo dinâmico e interativo entre os implementadores de linha de frente e os usuários dos serviços públicos. Um dos principais autores desta geração de estudos é Michael Lipsky, que fez com que os agentes implementadores de linha de frente passassem a ser conhecidos como burocratas de nível de rua. Foi associado à eficácia da implementação o comportamento adaptativo destes burocratas em conseguir manter na base os meios necessários à realização das metas das políticas.

Howlett *et al.* (2013) nos dizem que a deficiência mais comum da abordagem *top-down*, e de certa forma também da *bottom-up*, é a presunção comum de que os tomadores de decisão oferecem aos implementadores rumos e objetivos claros, o que não é observado da prática, já que as intenções governamentais podem ser resultadas de barganhas e assim resultar em orientações e objetivos muitas vezes vagos, obscuros e até contraditórios.

A segunda geração de estudos sobre implementação, portanto, manteve-se centrada durante muito tempo no debate sobre as abordagens *top-down* versus

bottom-up, e por mais que tenha gerado *insights* valiosos, Howlett *et al.* (2013) nos dizem que as duas abordagens tenderam a se engessar em posições inflexíveis, que levaram a demanda por novas abordagens na década de 1990. Questões sobre design e comportamento da implementação constituem o foco dos estudos de implementação de terceira geração. Surgem estudos envolvendo questões como a Teoria dos Jogos, Teoria do Agente Principal e Implementação como *Policy Design*.

3.2 Capacidades Estatais envolvidas na Implementação de Políticas Públicas

Nesta subseção buscaremos definir o conceito de capacidades estatais, passando rapidamente pelas suas principais abordagens e gerações de estudos. De uma maneira simples, podemos dizer que as capacidades estatais estão ligadas à capacidade do Estado em decidir, formular e implementar políticas públicas (SOUZA; FONTANELLI, 2020), bem como estão relacionadas com as habilidades e competências do Estado em estabelecer seus objetivos e realizá-los (PIRES; GOMIDE, 2016). Nessa mesma linha, Bichir (2015) nos diz que:

A capacidade estatal consiste na habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. (BICHIR, 2015 p.12).

Assim, executar uma política pública requer a coordenação de diferentes atores e interesses, tanto internos como externos ao governo, como os diferentes níveis e esferas políticas, parlamentares de diferentes partidos, bem como diversas organizações da sociedade civil. Ou seja, a pura vontade dos agentes e atores políticos não é suficiente para que os objetivos governamentais sejam alcançados, sendo necessários que os atributos dos Estados sejam complementados por mecanismos que viabilizem sua ação (SOUZA, 2017). O estudo das capacidades estatais busca esclarecer como ocorre a mobilização e a combinação entre atores, instituições e processos na produção das ações públicas (GOMIDE *et al.*, 2018).

O interesse acadêmico a respeito desse tema teve início a partir da publicação, em 1985, do livro organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985), *Bringing the State Back In* (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p.45). Skopol (1985, p.9 apud SOUZA; FONTANELLI, 2020, p.46), definiu capacidade estatal como a habilidade do

Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos poderosos. A partir daí, começaram a proliferar inúmeras definições para capacidade estatal, em inúmeros temas e até mesmo disputas sobre as formas de mensurá-la (SOUZA; FONTANELLI, 2020).

De acordo com Pires e Gomide (2016), podemos identificar duas gerações de análises sobre capacidades estatais na literatura, sendo que a primeira estava preocupada com a análise dos processos históricos de construção do Estado, buscando compreender a formação e construção dos aparatos governamentais, bem como embasou estudos sobre a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade. A segunda geração de estudos, por sua vez, está preocupada com as capacidades que os Estados precisam para atingir os objetivos de suas políticas e a provisão de bens e serviços, tendo em vista que esses Estados já teriam superados os desafios da construção de seus aparatos governamentais. Segundo Pires e Gomide (2016), esses estudos tratam das capacidades do “Estado em ação”, seja na identificação dos problemas, na formulação de soluções e na execução de ações e entrega dos resultados.

Muitas vezes, o conceito de capacidade estatal era associado à existência de burocracias no aparelho administrativo do Estado, com atributos do tipo ideal weberiano, como a especialização de funções, da meritocracia, do formalismo, da hierarquia, além das discussões a respeito da qualidade e da autonomia da burocracia do Estado (GOMIDE *et al.*, 2018). Contudo, esse conceito se expandiu, incorporando outros atributos, como a existência de instrumentos ou sistemas de apoio para uso nas ações públicas, e outras dimensões constitutivas, como as dimensões política e relacional. A perspectiva de análise foi ampliada de modo a abranger a estrutura político-institucional, saindo de uma abordagem “*state centered*” para uma abordagem do tipo “*polity centered*” (ARRETCHE, 1995, p.56).

Assim, devemos levar em consideração as vinculações com o ambiente sociopolítico com qual o Estado interage, principalmente no que diz respeito às transformações ocorridas após a redemocratização, marcada pelo reconhecimento de um leque de direitos civis, políticos e sociais, e que passaram a fazer parte da institucionalidade estatal. Segundo Gomide *et al.* (2018):

[...] olhando para o ambiente político-institucional brasileiro pós-redemocratização, as relações entre os poderes republicanos – Executivo, Legislativo e Judiciário –, a articulação entre entes federados, a emergência de sistemas de controles da ação pública, o fortalecimento do Ministério

Público Federal e a criação de canais institucionais de participação social na elaboração de políticas públicas alteram substancialmente as capacidades estatais. Capacidades estatais formadas a partir desse ambiente são permeadas por redes e interações entre múltiplos atores, localizados, inclusive, na sociedade civil. (GOMIDE *et al.*, 2018, p.100).

Outros atores acabaram sendo incorporados ao conceito de capacidade estatal, que passou até a ser utilizado na explicação de processos sociais em outros campos de estudo, como uma variável na análise das ações de entidades e organizações da sociedade civil (GOMIDE *et al.*, 2018). Conforme aponta Lavallo *et al.* (2017), a capacidade estatal é um fato imprescindível para o processo de institucionalização dos interesses e das demandas dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil. Assim, o modo de atuação de atores da sociedade civil acaba sendo influenciado pelas capacidades estatais, que acaba regulando os conflitos envolvidos nas disputas desses atores em relação ao Estado. (GOMIDE *et al.*, 2018)

Alguns autores, na tentativa de definir e estudar as capacidades estatais, acabaram empregando outros termos para denominar o que seria esse conceito, e o decomuseram em diferentes partes ou subconceitos, que olhados em conjunto, tornaria possível uma real análise e compreensão das capacidades estatais envolvidas na implementação de determinada política por parte do Estado. Souza (2017) e Souza e Fontanelli (2020), nos dizem que capacidade estatal é um conceito multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações, pois envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos. Com relação a esses aspectos, Souza e Fontanelli (2020) apontam que:

O componente político diz respeito às regras do jogo que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. (SOUZA; FONTANELLI, 2020, p.47-48).

Nesse mesmo sentido, Wu *et al.* (2015) utilizam o termo *Policy Capacity*, e elaboraram um arcabouço teórico buscando operacionalizar o conceito de capacidades para políticas públicas. Segundo os autores, esse conceito é uma função derivada da relação entre três conjuntos de habilidades e competências (políticas, operacional e analítico) e três níveis de recursos e capacidades (sistêmico,

organizacional e individual), gerando assim, nove tipos de capacidade de política, conforme exemplificado no Quadro 4.

Quadro 2 - Capacidades para Políticas Públicas

Capacidade política: habilidades e recursos			
Níveis de recursos e capacidades	Competências e habilidades		
	Analítico	Operacional	Político
Individual	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
Organizacional	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
Sistêmico	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Wu *et al.* (2015)

Segundo Wu *et al.* (2015), compreender a capacidade da política como resultado dos nove tipos de diferentes capacidades, acaba possibilitando análises mais precisas sobre a capacidade dos governos em fazer boas escolhas de políticas públicas e implementá-las de maneira eficaz. Segundo Gomide *et al.* (2018), nesse modelo apresentado por Wu *et al.* (2015), as competências analíticas asseguram que as políticas públicas sejam tecnicamente sólidas, enquanto que as competências operacionais possibilitam equiparar-se os recursos disponíveis com as ações, de modo a favorecer a implementação destas. As competências políticas, por sua vez, contribuem para a obtenção e sustentação de apoio político para as ações governamentais. Dessa mesma forma, o nível sistêmico tem a ver com o apoio e a confiança que determinada organização estatal goza perante a classe política e a sociedade como um todo, enquanto o nível organizacional compreende a disponibilidade e eficácia dos sistemas de informação e gestão, e o nível individual abrange o conhecimento técnico-político dos gestores públicos. (GOMIDE *et al.*, 2018)

Outro autor que também trata sobre capacidades estatais, mas utilizando outra denominação, é Fukuyama (2013). O autor utiliza o termo governança para se referir às capacidades estatais, e após fazer uma recuperação do conceito weberiano de burocracia, relacionando a qualidade do governo ao nível de profissionalização e de autonomia da burocracia, conclui que a burocracia ser dotada de autonomia não significa que ela possa tomar decisões de maneira descoladas em relação à vontade dos políticos, bem como não é possível excluir as formas de colaboração entre o Estado e as organizações do setor privado ou da sociedade na produção das políticas

públicas. Assim, não podemos desconsiderar as diversas interferências que as ações estatais estão sujeitas.

De uma maneira geral, essas definições de capacidade estatal dizem respeito ao poder de ação do Estado, tanto na produção de políticas públicas como na sua execução por parte das burocracias públicas. A relação do governo com outros atores, como o setor privado e a sociedade civil, que antes era desconsiderada na análise das capacidades estatais, agora passa a ser vista como fundamental para a efetividade do governo, até mais importante do que a existência de uma burocracia estatal profissionalizada e corporativamente coerente (HUERTA, 2008). Assim, o conceito de capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, que segundo Rhodes (1996), esse conceito significa uma mudança no significado de governo, podendo se referir a novos processos de governo ou a novos métodos pelos quais a sociedade é governada.

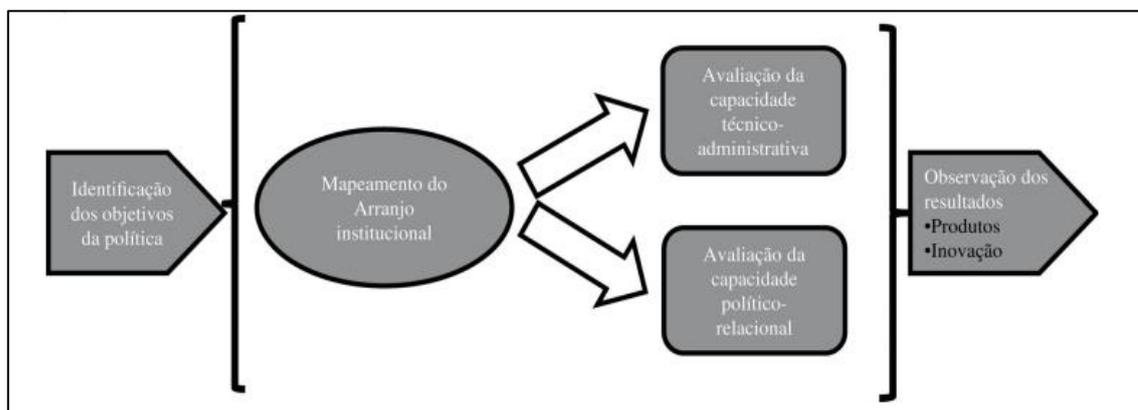
Pires e Gomide (2016) buscando conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõem uma calibração conceitual a respeito do tema, na qual seriam englobadas além da clássica noção de capacidades estatais associadas à autonomia burocrática, também as capacidades derivadas da inclusão e interações entre os múltiplos atores envolvidos nos processos de políticas públicas. Segundo os autores:

[...] entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. (PIRES; GOMIDE, 2016, p.127).

Pires e Gomide (2016) propuseram um modelo para ser utilizado na análise das capacidades estatais, conforme figura 2. Segundo os autores, primeiramente é necessário que sejam identificados os objetivos da política em estudo, para que em seguida, seja realizado o mapeamento e descrição dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, para que a partir deles, seja possível avaliações em termos das capacidades que eles geram, considerando a dimensão

técnico-administrativa e a dimensão político-relacional. Por fim, os autores salientam que se deve observar o desempenho ou resultados gerados pela política, levando em consideração as entregas e inovações geradas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Figura 2 – Modelo para análise das capacidades estatais



Fonte: Pires e Gomide (2016)

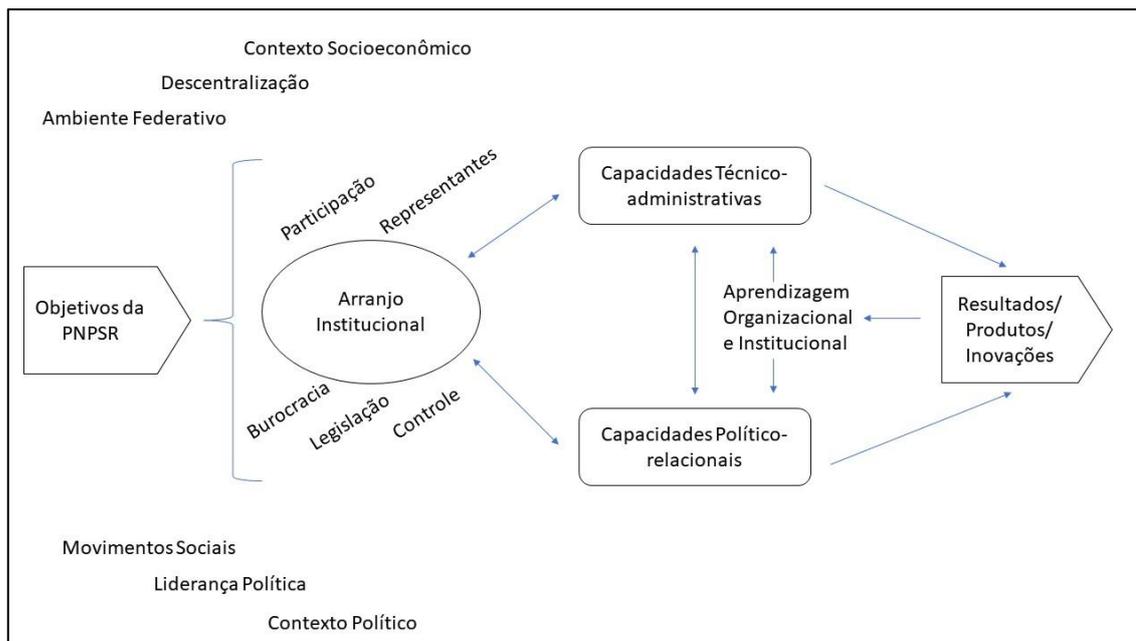
Após essa breve discussão a respeito do conceito de capacidades estatais, será necessário que adaptemos o modelo desenvolvido por Pires e Gomide (2016) com o objetivo de analisarmos as capacidades estatais envolvidas na Política Nacional para População em Situação de Rua. É o que será feito na próxima subseção.

3.3 Modelo para análise das Capacidades Estatais

No estudo das capacidades estatais envolvidas na Política Nacional para População em Situação de Rua, e mais especificamente no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, adaptaremos o modelo que foi desenvolvido por Pires e Gomide (2016) de modo a contemplar as especificidades que envolvem o contexto no qual as políticas da área social estão inseridas.

A Figura 3 traz o modelo adaptado a partir de Pires e Gomide (2016).

Figura 3 - Modelo para Análise das Capacidades Estatais da PNPSR



Fonte: Elaboração Própria com base em Pires e Gomide (2016).

No modelo que foi proposto pelos autores, constam as características do ambiente institucional no qual a PNPSR está inserida, que é influenciada pelas características do ambiente federativo, principalmente no que diz respeito à descentralização das políticas públicas. Também faz parte desse sistema, mesmo que indiretamente, o contexto socioeconômico, o contexto político, a presença de lideranças políticas preocupadas com a temática e por fim, a influência dos movimentos sociais.

Entretanto, conforme observam Pires e Gomide (2014), não podemos confundir os conceitos de ambiente institucional com o de arranjo institucional.

Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. (PIRES; GOMIDE, 2014, p.19).

Quando olhamos para os arranjos institucionais envolvidos nas políticas públicas, devemos levar em conta que eles muitas vezes refletem as transformações que ocorreram nas últimas décadas, principalmente no que diz respeito à

descentralização das políticas públicas. Lotta e Vaz (2015) nos dizem que visando aproveitar os potenciais da descentralização e promover resultados mais equitativos e efetivos, têm sido desenvolvidas experimentações de arranjos institucionais complexos que potencializem o envolvimento dos entes locais, aprimorando a relação entre os entes federativos, articulando com os setores das políticas públicas, criando novos espaços para a participação da sociedade civil ou desenvolvendo novas formas de relação com organizações do terceiro setor. Dessa forma, utilizando o termo “arranjos institucionais complexos”, Lotta Vaz (2015) apresentam a seguinte definição:

Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas (LOTTA; VAZ, 2015, p. 173).

Partindo dessa mesma linha, Pires e Gomide (2014) nos dizem que no atual contexto político-institucional brasileiro, temos vários atores e interesses que precisam ser coordenados e processados durante a execução de uma política pública, como as burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil. Além disso, segundo os autores,

Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. (PIRES; GOMIDE, 2014, p.19).

A análise dos arranjos institucionais nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia (LOTTA e FAVARETO, 2016, p.54). A compreensão do processo das políticas públicas passa pela análise dos arranjos institucionais que dão sustentação para a implementação das mesmas.

Voltando ao modelo que será utilizado para análise, após ser realizado o mapeamento dos arranjos institucionais, devemos analisar as capacidades técnico-administrativas e as político-relacionais que são geradas ou mobilizadas como consequência dos arranjos aos quais estão relacionadas. Segundo Pires e Gomide (2016), para avaliar as capacidades técnico-administrativas, deve-se levar em conta três aspectos: a presença de burocracias governamentais profissionalizadas; o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental; e a existência de

procedimentos de monitoramento da implementação. Já com relação às capacidades político-relacionais, os autores defendem que a avaliação deve ser realizada em relação a presença de três situações: as interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos; a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social; e a presença da fiscalização de agências de controle (PIRES ; GOMIDE, 2016).

Seguindo o fluxo do modelo apresentado, após a análise das capacidades geradas, deve-se avaliar os resultados que foram observados, os serviços e produtos que foram entregues, bem como as inovações que foram geradas.

No modelo que será utilizado neste trabalho, optamos por incluir um fluxo saindo dos resultados/produtos/inovações geradas, que retroalimentaria as capacidades técnico-administrativas e as político-relacionais. Isso se deu em razão dos apontamentos realizados por Sátyro e Cunha (2018), que ao analisarem a capacidade transformativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de moldar as estruturas nos municípios brasileiros, identificaram um processo de aprendizagem organizacional e institucional, que segundo as autoras, ocorre de maneira incremental, na maior parte do tempo, e que possibilitam ajustes na própria política.

4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS ENVOLVIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

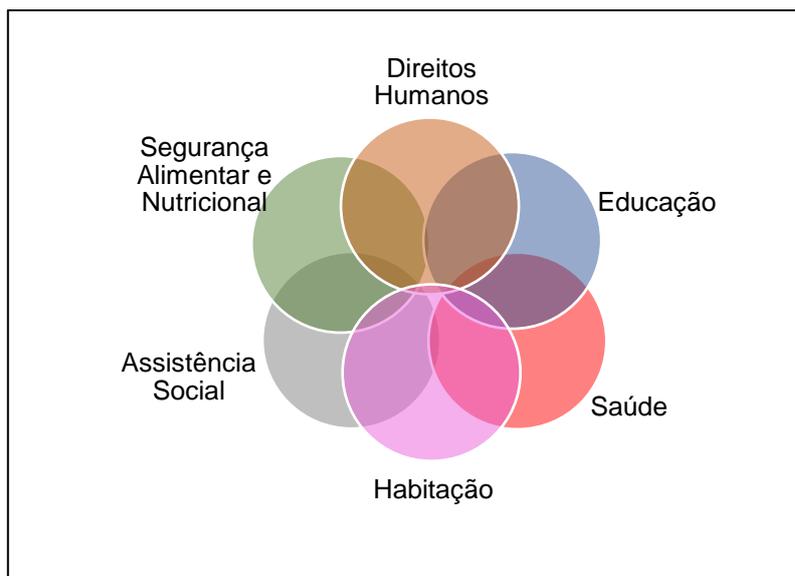
Conforme exposto na seção anterior, para efeitos de análise das capacidades estatais envolvidas execução da Política Nacional para População em Situação de Rua, utilizaremos o modelo ilustrado na figura 3, que foi elaborado pelo autor com base do modelo desenvolvido por Pires e Gomide (2016) e dos apontamentos feitos por Sátyro e Cunha (2018). Seguindo esse modelo, primeiro detalharemos os objetivos da política, para que depois possamos mapear os arranjos envolvidos e por fim, observar os resultados e inovações que foram geradas através da implementação dessa política. Foram seguidas as seguintes etapas:

- Identificação e organização dos objetivos da PNPSR e de serviços ligados a ela;
- Mapeamento dos arranjos institucionais relacionados com a PNPSR;
- Identificação das capacidades técnico-administrativas e político-relacionais que são geradas ou mobilizadas devido aos arranjos presentes;
- Identificação dos resultados gerados, produtos e serviços entregues;
- Identificação das Inovações e ações incrementais ou adaptativas que foram realizadas.

4.1 Objetivos da política em questão

Uma das marcas da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR) é a intersetorialidade, que será fundamental quando analisarmos o arranjo institucional que está por trás de sua formulação e implementação. Essa intersetorialidade presente na PNPSR tem como objetivo a negociação permanente para o desenvolvimento de serviços, programas, projetos e benefícios que atendam aos direitos humanos das pessoas em situação de rua nas mais diversas políticas públicas. Assim, seria formada uma rede para assegurar a efetividade e a qualidade da atenção ofertada, integrando políticas públicas de saúde, educação, previdência social, de assistência social, trabalho e renda, habitação, moradia, cultura, esporte, lazer e segurança alimentar e nutricional. A figura 4 ilustra a intersetorialidade presente na PNPSR.

Figura 4 - A Intersetorialidade da PNPSR



Fonte: Brasil (2011a)

Um outro reflexo da interseccionalidade da PNPSR, está na criação dos comitês gestores intersectoriais, conforme consta previsto no artigo 3º do decreto que instituiu a própria PNPSR (BRASIL, 2009a):

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersectoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população. (BRASIL, 2009a, Art.3º)

Além da previsão da criação dos comitês gestores intersectoriais, o Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009 também trouxe os objetivos da PNPSR, conforme consta em seu artigo 7º, dos quais cabe destacar os seguintes:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersectoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;
- IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, económicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

[...]

VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;

VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;

IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

[...]

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;[...] (BRASIL, 2009a, Art. 7º)

Como se pode observar, a PNPSR prevê a implementação de centros de referência especializados para o atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do SUAS. Esses centros de referência foram denominados Centro Pop, e como parte da Política de Assistência Social, são considerados uma unidade de referência da proteção social especial, possuindo uma abrangência municipal, de natureza pública e estatal, onde é ofertado o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, também podendo ser ofertado, conforme avaliação e planejamento prévio da gestão local, o Serviço Especializado em Abordagem Social. No âmbito da Proteção Social Especializada de Média Complexidade, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro Pop, configura-se como um espaço essencial para a oferta de atenção especializada no SUAS às pessoas em situação de rua (BRASIL, 2011a, p.39).

Dessa forma, levando-se em consideração os dois serviços de proteção social especial de média complexidade destinados a PSR, um deles, o serviço especializado para pessoas em situação de rua, é obrigatoriamente realizado no Centro POP, enquanto que o serviço especializado em abordagem social pode ser realizado nessa mesma unidade ou em outro equipamento ligado à assistência social. É por esse motivo que não utilizaremos os dados oriundos da implementação do Serviço Especializado em Abordagem Social, já que não há padronização quanto ao equipamento no qual é ofertado este serviço. Assim sendo, faz-se necessário que listemos os objetivos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, conforme descrito no Quadro 5.

Quadro 3 - Objetivos e Impactos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua

Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	
Objetivos	Impacto Social Esperado
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; • Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; • Contribuir para restaurar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; • Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; • Proteção social às famílias e indivíduos; • Redução de danos provocados por situações violadoras de direitos; • Construção de novos projetos de vida.

Fonte: Brasil 2009b.

4.2 Definindo os arranjos institucionais envolvidos

Dando sequência a análise das capacidades estatais, realizaremos nesta seção, o mapeamento dos arranjos institucionais envolvidos na implementação da PNPSR. Para isso, será necessário que realizemos a identificação dos atores envolvidos, sejam eles estatais ou não, além do reconhecimento das organizações, dos recursos e instrumentos através do qual esses atores interagem durante a implementação desta política. (PIRES; GOMIDE, 2016).

Conforme mostraremos, dentre os atores atualmente envolvidos no processo de implementação, alguns já se encontravam presentes desde o momento da construção da política. Para facilitar o processo de identificação dos atores, os dividiremos em duas categorias, os governamentais e os oriundos da sociedade civil.

Iniciando então pelos atores governamentais, atualmente temos o Ministério da Cidadania, que veio a substituir o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que foi um dos principais indutores do reconhecimento das demandas advindas da população em situação de rua, e foi um dos principais responsáveis para instituição e implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua na forma como conhecemos.

Também temos a figura do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), que foi instituído em 2009 junto com a PNPSR com o objetivo de acompanhar

a implementação da mesma (BRASIL, 2009a). No entanto, em 2019 sua composição foi alterada pelo Decreto 9.894, de 27 de junho de 2019. Assim, segundo o referido decreto, atualmente, compõem o CIAMP-Rua, os seguintes atores governamentais: Ministérios da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Justiça e Segurança Pública; Educação; Cidadania; Saúde; e Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019a). Levando em conta todas as atribuições do CIAMP-Rua, podemos afirmar que se trata de uma das principais figuras envolvidas na implementação, monitoramento e melhorias da PNPSR.

Pensando na gestão do SUAS, temos duas instâncias de pactuação, as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs). A CIT é um espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, onde são negociados e pactuados aspectos operacionais da gestão do SUAS (MINISTERIO DA CIDADANIA, 2015a). As CIBs por sua vez, são instancias estaduais destinadas à interlocução de gestores, sendo constituídas por representantes do estado e dos municípios, pactuando a respeito da organização e gestão estadual da assistência social (MINISTERIO DA CIDADANIA, 2015a).

Ainda olhando para os atores governamentais, merecem destaque os que estão envolvidos na atividade de controle. Assim, temos a figura das ouvidorias públicas e das controladorias internas dos ministérios e dos demais entes federativos envolvidos na implementação, como representantes do controle interno. Além disso, temos a figura dos Tribunais de Contas representando o controle externo e por fim, a figura dos Conselhos de Assistência Social, como uma das instâncias do controle social. Os conselhos são espaços de deliberação que possibilitam a participação da sociedade civil e dos entes federados na formulação e no controle social da política e possuem autoridade para normatizar sobre a política (SÁTYRO; CUNHA, 2018, p.379).

Como a PNPSR é implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos, temos a figura dos três entes federativos como atores importantes, que estão envolvidos tanto na implementação como no regulamento da referida política nos contextos locais.

Quando observamos o papel dos estados na implementação da PNPSR, percebemos que ela guarda semelhanças com o que ocorre na implementação das demais políticas sociais. Segundo Souza (2018), os estados acabam sendo

considerados o elo perdido da cadeia federativa, embora participem do seu financiamento, e segundo a autora:

[...] os estados passaram a ser não agentes do governo federal nas políticas sociais, como afirmaram alguns, mas coadjuvantes dos municípios. Burocratas estaduais buscam construir alternativas para que o município dê conta de suas funções na política de assistência social, mesmo que reconhecendo suas limitações de recursos humanos, financeiros e de alcance territorial. (SOUZA, 2018, p.291).

Diferentemente do que ocorre com os estados, os municípios acabam tendo um papel muito importante já que são eles quem de fato implementam as políticas, seja através da contratação de recursos humanos, seja no gerenciamento dos recursos financeiros repassados ou mesmo assegurando a infraestrutura física necessária para que ocorra a implementação. A PNPSR se materializa a nível municipal com a oferta dos serviços destinados à população em situação de rua, como o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e o Serviço Especializado em Abordagem Social, que são desenvolvidos no Centro POP, e o Serviço de Acolhimento Institucional, que é considerado um serviço de proteção social de alta complexidade.

Com relação aos atores oriundos da sociedade civil, cabe ressaltar que muitos deles já estavam presentes no cotidiano de luta das pessoas em situação de rua antes mesmo dessa população entrar na agenda governamental, já que o poder público só veio a reconhecer as demandas e as canalizar em políticas públicas, a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000.

Conforme já exposto no capítulo 2, mesmo que inicialmente ligado a ideia de filantropia, desde a década de 1970 já temos a presença de algumas entidades atuando na prestação de assistência para as pessoas que viviam nas ruas das grandes cidades. Muitas dessas entidades eram ligadas às religiões, e acabaram sendo um importante meio para a união e articulação dessa população, tendo como exemplos a Organização Auxílio Fraternal (OAF) e a Pastoral Povo na Rua (MELO, 2016; BARBOSA, 2018; MACHADO, 2020).

Já nos anos 2000, temos a criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), que veio a ter um papel de destaque na reivindicação de direitos, ocupando espaço em importantes instâncias de participação e deliberação

política, como Conferências e Conselhos da Saúde e Assistência Social (MNPR, 2010).

A sociedade civil ainda se faz presente na implementação, monitoramento e na proposição de melhorias das políticas destinadas à população em situação de rua. Como exemplo temos as regras de composição do CIAMP-Rua, onde são garantidas cinco vagas para representantes da sociedade civil, além de uma vaga para um representante das instituições de pesquisa e ensino que desenvolvam estudos sobre a população em situação de rua. Conforme já dissemos, para o biênio 2020-2022, teremos como integrantes do CIAMP-Rua os seguintes membros da sociedade civil: Associação Nacional Criança Não é de Rua; o MNPR; Associação Pastoral Nacional do Povo da Rua; Fórum Nacional da População em Situação de Rua (FNPR); Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR).

Com relação aos recursos financeiros, o modelo de gestão do SUAS destaca a intersetorialidade e o financiamento compartilhado entre os três entes federados, nos quais os repasses são realizados através de transferências fundo a fundo. Segundo o Ministério da Cidadania, os pagamentos realizados nessa modalidade são aqueles que se caracterizam pelo repasse através da descentralização de recurso diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal, de forma regular e automática. Esse tipo de pagamento está relacionado ao cofinanciamento de serviços de ação continuada.

Para que os municípios recebam recursos dos estados e da União, é necessário que sejam cumpridos os seguintes requisitos:

- A constituição do conselho de assistência social;
- A elaboração do plano de assistência social;
- A instituição e funcionamento do fundo;
- Alocação orçamentária e a destinação de recursos próprios diretamente no Fundo de Assistência Social, consignados exclusivamente à Assistência Social;
- Constituir Unidade Orçamentária para cada Fundo de Assistência Social nas respectivas esferas de governo contemplando os recursos destinados aos serviços, às ações, aos programas, aos projetos e benefícios de Assistência Social (devem ser previstas as parcelas do cofinanciamento federal, estadual e municipal) (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015b)⁹.

Além disso, os recursos do cofinanciamento federal são repassados sob a lógica de pisos. O piso é uma forma de organização dos serviços ofertados a

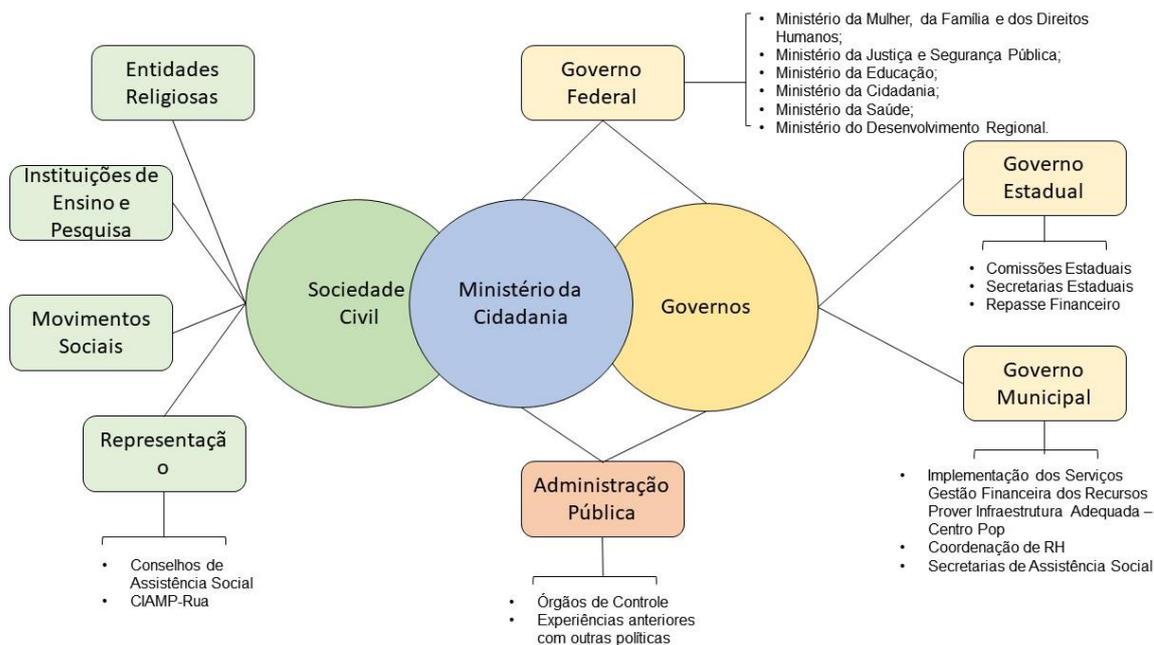
⁹ BRASIL. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/financiamento/repasses/fundo-a-fundo>>. Acesso em: 31/07/2021.

determinado público-alvo, sendo calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços, sendo divididos de acordo com o grau de proteção social: a básica, a de média complexidade e a de alta complexidade.

Com relação aos recursos tecnológicos disponíveis na implementação, temos disponíveis os sistemas de gestão e acompanhamento do SUAS, como o Registro Mensal de Atendimento - RMA, o Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC e o Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas Trabalho – SisAcessuas. Além disso, os próprios dados oriundos do Censo SUAS, além dos obtidos através do IDSUAS e do IDCREAS, formam um rico sistema de apoio a gestão. Os sistemas e indicadores de acompanhamento da implementação serão abordados com mais detalhes na seção que é realizada a observação dos resultados gerados.

A figura 5 sintetiza a formação do arranjo institucional que atualmente está envolvido na implementação.

Figura 5 - Arranjos Institucionais envolvidos na implementação da PNPSR



Fonte: Elaboração Própria

4.3 Avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacional

Dando sequência na análise das capacidades estatais segundo o modelo da figura 3, após o mapeamento dos arranjos institucionais, é necessário avaliarmos os arranjos em termos das capacidades que eles geram, considerando tanto a dimensão técnico-administrativa quanto a político-relacional. Pires e Gomide (2016), ao avaliarem as capacidades geradas pelos arranjos na implementação de nove programas federais, utilizaram três aspectos para analisar as capacidades técnico-administrativa e outros três aspectos para avaliar as capacidades político-relacionais, conforme sintetizadas no Quadro 6.

Quadro 4- Aspectos para análise das capacidades estatais

AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES GERADAS PELO ARRANJO INSTITUCIONAL	
Capacidades técnico-administrativa	Presença de burocracias governamentais especializadas
	Funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental
	Existência de procedimentos de monitoramento da implementação
Capacidade político-relacional	Interação institucionalizada entre os atores burocráticos e agentes políticos
	Existência e o funcionamento de mecanismos de participação social
	Presença de fiscalização de agências de controle

Fonte: Elaboração própria conforme Pires e Gomide (2016)

Dessa forma, utilizando os critérios que foram sintetizados no quadro 7, daremos início a análise das capacidades geradas pelo arranjo institucional envolvido na implementação da política em estudo.

4.3.1 Análise das capacidades técnico-administrativa

O primeiro aspecto a ser levado em conta é a presença de burocracias especializadas. Com o objetivo de observar os atributos da burocracia envolvida na

implementação, foram analisadas as determinações constantes na previsão de pessoal na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, bem como na Norma de Orientação Básica de Recursos Humanos do SUAS. Além dessas normas, também foram utilizados os dados oriundos do Censo SUAS e do RMA.

A composição das equipes que atuam em um centro de referência de média complexidade, como no caso dos Centro Pop, deve respeitar os parâmetros de composição estabelecidos pelas normas de tipificação dos serviços socioassistenciais, bem como o que consta no artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei 8.742/1993 - LOAS, alterada pela Lei 12.435/2011. Dessa forma, a composição das equipes do Centro Pop deverá composta da seguinte maneira:

Quadro 5 - Composição das equipes dos Centros Pop

Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Capacidade de Atendimento 80 casos (famílias ou indivíduos/mês)
01 coordenador (a)	
02 Assistentes Sociais	
02 Psicólogos (as)	
01 Técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Organizacional	
04 Profissionais de nível superior ou médio para a realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (quando ofertado pelo Centro POP) e/ou para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades.	
02 Auxiliares Administrativos	

Fonte: Brasil 2011a

Com relação ao perfil esperado com relação ao coordenador da unidade e de todos os técnicos de ensino superior, segundo o manual de orientações ao centro pop (BRASIL, 2011a), é esperado uma série de atributos que foram sintetizados no quadro 8.

Quadro 6 - Perfil dos Profissionais atuantes no Centro Pop

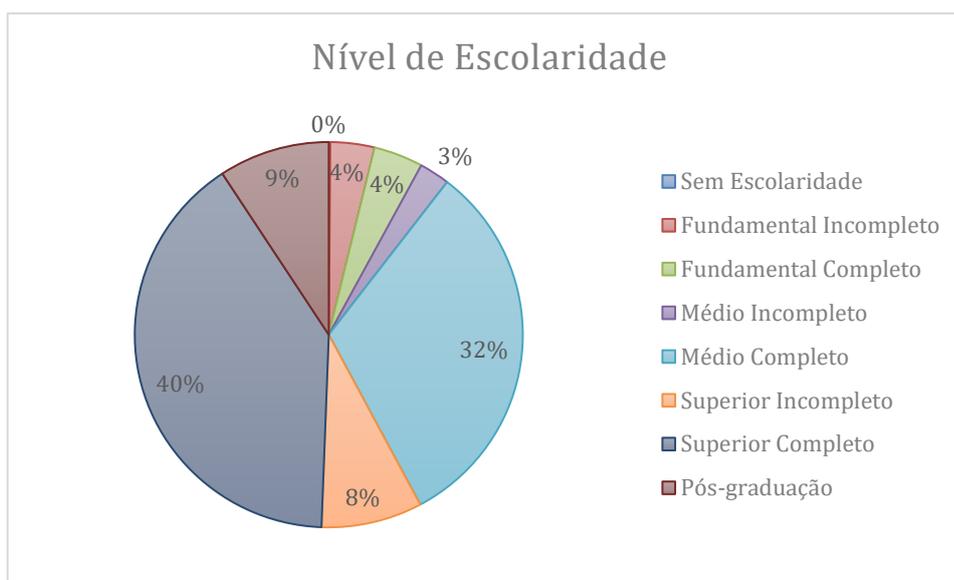
Cargo/Tipo de Profissional	Perfil esperado
Coordenador	<p>Escolaridade de nível superior;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Experiência na área social, em gestão pública e coordenação de equipes; • Experiência e conhecimentos sobre população em situação de rua; • Conhecimento das normativas e legislações referentes à política de Assistência Social e às pessoas em situação de rua; • Habilidade para comunicação, coordenação de equipe, mediação de conflitos, organização de informação, planejamento, monitoramento e acompanhamento de serviços
Técnicos de nível superior	<ul style="list-style-type: none"> • Escolaridade mínima de nível superior; • Conhecimento das normativas e legislações referentes à política de Assistência Social e às pessoas em situação de rua; • Conhecimento da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos; • Conhecimentos teóricos, habilidades e domínio metodológico necessários ao desenvolvimento de trabalho social com pessoas em situação de rua; • Conhecimentos e desejável experiência em trabalho em equipe interdisciplinar, trabalho em rede e no atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos

Fonte: Brasil 2011a

Com relação aos dados referentes aos recursos humanos, presentes no Censo SUAS de 2019, podemos traçar o perfil técnico-burocrata das equipes atuantes nos Centro Pop. Segundo o Censo de 2019, com 228 unidades respondentes, temos um total de 3160 trabalhadores. Com esses dados, foi possível tecer algumas análises com relação ao nível de escolaridade e o tipo de vínculo desses profissionais com a administração pública, além de observarmos os temas que foram contemplados nas capacitações ofertadas para esses funcionários.

Os dados referentes à escolaridade dos profissionais que atuam nos Centros Pop foram sintetizados no gráfico 1. Como podemos perceber, há uma parcela significativa de profissionais com ensino superior, pois se somarmos esse quantitativo com o número de profissionais com algum tipo de pós-graduação, temos um total de 1561 profissionais, o que corresponde a 49,4% do total de profissionais.

Gráfico 1 – Nível de Escolaridade dos Profissionais



Fonte: Elaboração Própria com base em Brasil (2020a).

Ainda com referência ao nível de escolaridade desses profissionais, podemos observar que mesma nas diferentes regiões do país, o nível de escolaridade se manteve no mesmo patamar, conforme pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição Regional dos Profissionais segundo a escolaridade

	Região Norte		Região Nordeste		Região Sudeste		Região Sul		Região Centro Oeste	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Nível fundamental - trabalhadores que possuem até o nível médio (inclui aqueles sem escolaridade)	14	10,00	86	11,04	178	11,61	37	7,33	15	7,39
Nível médio - trabalhadores com ensino superior incompleto e ensino médio completo	57	40,71	326	41,85	604	39,40	206	40,79	76	37,44
Nível superior - inclui trabalhadores graduados, com especialização, mestrado ou doutorado	69	49,29	367	47,11	751	48,99	262	51,88	112	55,17

Fonte: Elaboração Própria com base em Brasil (2020a).

Ao olharmos os vínculos desses profissionais com a administração pública, percebemos que uma grande quantidade de profissionais sem vínculos permanentes atuando nas unidades dos Centros Pop.

Tabela 4 – Tipo de Vínculo Profissional com a Administração Pública

Tipo de Vínculo	Quantidade de Profissionais							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Servidor Estatutário	646	770	1119	1167	1290	1.239	1250	1319
Empregado Público (CLT)	174	150	247	226	220	202	195	182
Comissionados	83	103	193	236	222	199	220	216
Outros vínculos não permanentes	733	891	1469	1479	1384	1348	1450	1443

Fonte: Elaboração Própria com base em Brasil (2020a).

O Censo SUAS considera parte da categoria “Outros vínculos não permanentes” vínculos como servidor temporário, trabalhador terceirizado, trabalhador de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviços, e trabalhadores voluntários. A princípio, a elevada proporção de profissionais sem vínculo permanente com a administração pública, sem estarem ligados a ideia de carreira, parece preocupante na medida que tomamos como referências padrões weberianos de profissionalização da burocracia. Contudo, ao analisarem a distribuição espacial da burocracia da assistência social no Brasil, Sátyro, Cunha e Campos (2016) chegaram à conclusão de que a capacidade de implementação e da gestão da política de assistência social nos municípios independe do vínculo dos profissionais e da existência de uma burocracia estável e profissionalizada, já que mesmo nos municípios com ausência de burocracia estável, os serviços são realizados e os recursos são executados.

Observando os vínculos profissionais de acordo com as regiões do país, percebemos que apenas na região nordeste é que a proporção de trabalhadores com vínculos não permanentes é superior que as demais somadas.

Gráfico 2 – Evolução da Quantidade de Profissionais por Vínculo

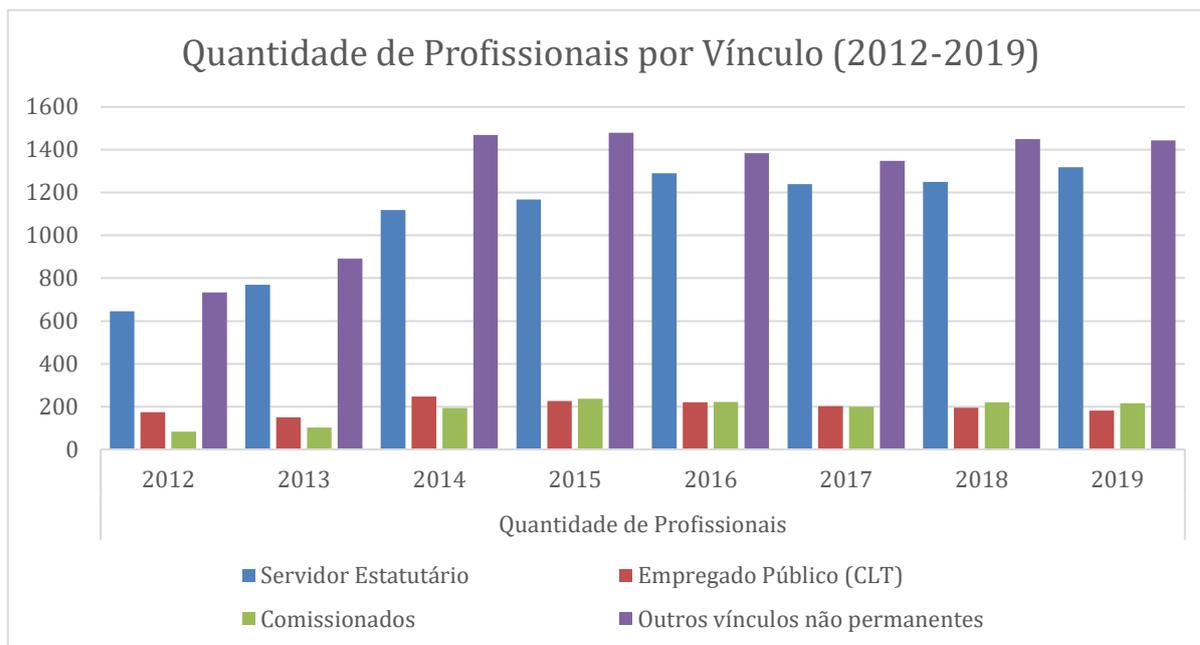


Tabela 5 – Vínculo dos profissionais por região do país

	Região Norte		Região Nordeste		Região Sudeste		Região Sul		Região Centro Oeste		Total	
	Qtd e	%	Qtd e	%	Qtd e	%	Qtd e	%	Qtd e	%	Qtd e	%
Servidor Estatutário	59	42,14	194	24,90	600	39,14	388	76,83	78	38,42	1319	41,74
Empregado Público (CLT)	3	2,14	27	3,47	124	8,09	26	5,15	2	0,99	182	5,76
Comissionado	10	7,14	64	8,22	93	6,07	15	2,97	34	16,75	216	6,84
Outros vínculos não permanentes	68	48,57	494	63,41	716	46,71	76	15,05	89	43,84	1443	45,66

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

Com relação a gestão de pessoas, mais precisamente em relação a oferta de capacitações destinadas a esses profissionais, todas as unidades respondentes informaram que em suas unidades pelo menos um dos trabalhadores já participou do CAPACITASUAS¹⁰. Além disso, foram ofertadas capacitações de diversos temas que fazem parte da rotina desses profissionais, sendo que os temas que mais contemplados foram: população em situação de rua; álcool e outras drogas; e violências e violações de direitos. Entretanto, observamos que em 26 unidades não foi proporcionada ou facilitada a participação dos profissionais em capacitações.

No Quadro 9 estão reunidos os temas das capacitações e a quantidade de Centros Pop que promoveram capacitações envolvendo-os.

Quadro 9 – Temas Escolhidos Para Capacitações dos Profissionais

Tema	Quantidade de Centro POP
Deficiência	52
Gênero	76
População em situação de rua	166
População LGBT, orientação sexual e identidade de gênero (Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais)	79
Álcool e outras drogas	145
Diversidade étnico-racial (questão racial, comunidades indígenas, povos e comunidades tradicionais etc.)	53
Violências e violações de direitos	124
Trabalho Infantil	82
Criança e adolescente	68
Juventude	29
Envelhecimento	38
Sistema Socioeducativo/ Medida Socioeducativa/ SINASE	25
Migração	37
Mundo do trabalho	62
Outros	38
Não proporcionou/facilitou a participação das(os) profissionais	26

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

¹⁰ Segundo a Resolução CNAS Nº 8, de 16 de março de 2012, O CAPACITASUAS tem o objetivo de garantir a oferta de formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do SUAS, aprimorando a gestão do SUAS nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Para isso, são contempladas ações de capacitação e formação, de acordo com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, que devem impactar na carreira do trabalhador do SUAS, além de potencializar e dar visibilidade a novas práticas profissionais.

Um outro aspecto a ser levado em conta ao analisarmos as capacidades técnico-administrativas é observamos o funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental. No caso da PNPSR e de outras políticas da assistência social, trata-se de algo fundamental tendo em vista que elas são implementadas juntamente com outros entes federativos.

No caso da PNPSR, como já mostramos, no próprio decreto em que foi instituída, também houve a criação do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-RUA) dessa política. O CIAMP-Rua foi criado pelo Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009, nos seus artigos do 9º ao 14º, e posteriormente reinstituído pelo Decreto Nº 9.894, de 27 de junho de 2019, como órgão consultivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – (MMFDH). Segue abaixo o artigo 3º do Decreto Nº 9.894, que lista os membros que integram o CIAMP-RUA:

Art. 3º O Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua é composto por doze membros, observada a seguinte composição:

I - seis representantes do Governo federal, indicados pelos titulares dos seguintes órgãos:

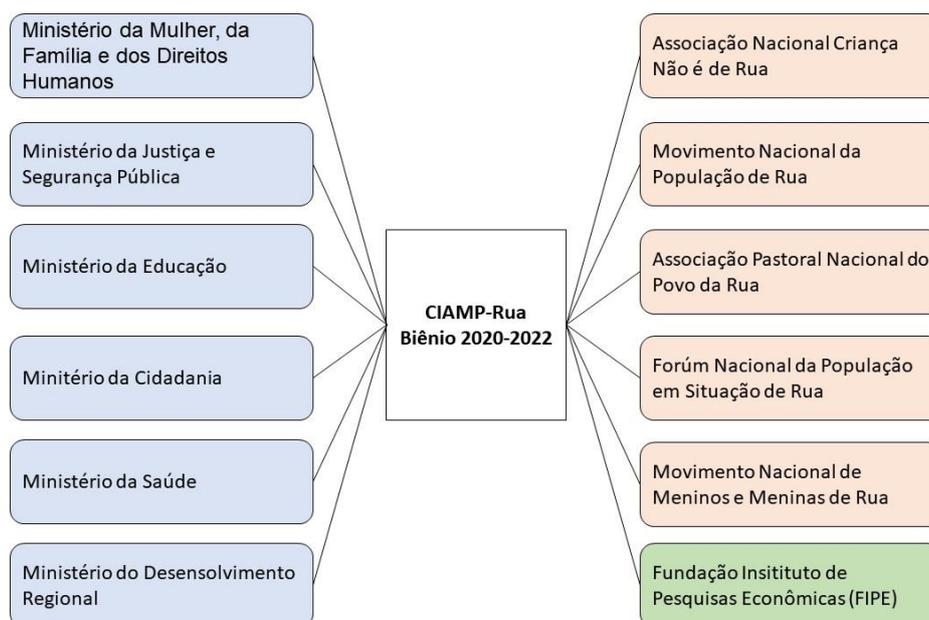
- a) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que o coordenará;
- b) Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- c) Ministério da Educação;
- d) Ministério da Cidadania;
- e) Ministério da Saúde; e
- f) Ministério do Desenvolvimento Regional;

II - cinco representantes da sociedade civil indicados por entidades que trabalhem auxiliando a população em situação de rua; e

III - um representante das instituições de ensino superior, públicas, privadas e comunitárias que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua. (BRASIL, 2019a, art.3).

Visando atender os incisos II e III do art. 3º, o MMFDH deu sequência às escolhas dos representantes da Sociedade Civil e das Instituições de Ensino Superior. Por meio da Portaria 1.145, de 22 de abril de 2020, foi instituída a Comissão de Processo Seletivo Público para a escolha desses membros. Na ocasião a comissão foi coordenada pela Coordenação-Geral dos Direitos das Populações em Situações de Risco que, conforme Edital nº 1 CIAMP-RUA-2020, realizou um Assembleia Nacional da qual participaram 11 entidades da sociedade civil que atuam no auxílio a população em situação de rua e 02 instituições de ensino superior. Ao final, foi aprovada a composição do CIAMP-RUA para o biênio 2020-2022 (BRASIL, 2021).

Figura 6 - Composição do CIAMP-Rua (Biênio 2020-2022)



Fonte: Elaboração Própria a partir de (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2021).

Como funções do CIAMP-Rua, Decreto Nº 9.894, de 27 de junho de 2019, lista as seguintes:

Art. 2º O Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua é órgão consultivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos destinado a:

- I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- IV - propor medidas que assegurem a articulação intersectorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;
- V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- VI - catalogar informações sobre a implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios;
- VII - propor formas de estimular a criação e o fortalecimento dos comitês estaduais, distrital e municipais de acompanhamento e monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e
- VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. (BRASIL, 2019a, art.2).

Ao olharmos para as funções do CIAMP-Rua e para sua composição, fica evidente sua importância na coordenação intragovernamental, já que sua composição

compreende ministérios de diferentes áreas, e possui como atribuições o desenvolvimento, juntamente com outros órgãos federais competentes, de indicadores para o monitoramento das ações da PNPSR, além da proposição de medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas federais para o atendimento da PSR. Além disso, ao observarmos as demais atribuições do CIAMP-Rua, percebemos que mais do que um mecanismo de coordenação intragovernamental, o comitê funciona como uma importante ferramenta para coordenar a implementação das políticas destinadas à população em situação de rua.

Outro mecanismo de coordenação intragovernamental é a própria previsão da execução dos serviços maneira articulada com outros órgãos, entidades e programas. Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua possui uma rede de articulação com os seguintes órgãos, entidades e programas:

- Serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial;
- Serviços de políticas públicas setoriais;
- Redes sociais locais;
- Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos;
- Sistema de Segurança Pública;
- Instituições de Ensino e Pesquisa;
- Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias.

Dentre os mecanismos e indicadores que permitem o acompanhamento da implementação, temos o próprio Censo SUAS, o Registro Médio de Atendimento (RMA) e o Indicador de Desenvolvimento do CREAS (IDCREAS).

O Censo SUAS foi instituído com a finalidade de coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações constantes do cadastro da assistência social, bem como sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social. (BRASIL, 2010). São coletados os dados das unidades Centros POP desde o ano de 2011, sendo que em 2019, o censo coletou dados de 228 unidades ativas no CadSUAS, distribuídas em 25 Unidades Federativas. O Censo de 2020 foi realizado de 28 de setembro a 20 de novembro de 2020, mas os dados

coletados ainda não estão disponíveis para consulta no portal do Ministério da Cidadania.

O questionário do Censo SUAS, destinado aos Centro Pop, busca levantar informações a respeito da infraestrutura da unidade, os serviços ofertados, os recursos humanos disponíveis e as articulações com outros equipamentos da assistência social. As questões são divididas em sete blocos, de acordo com o assunto a ser levantado, conforme estrutura sintetizada no Quadro 10.

Quadro 10 - Estrutura do Questionário Censo SUAS

Bloco 1 – Identificação da Unidade	Informações básicas sobre a unidade
Bloco 2 – Estrutura Física	Informações a respeito do tipo de imóvel utiliza, a quantidade de ambientes disponíveis, equipamentos e materiais disponíveis, condições de acessibilidade, fornecimento ou não de alimentação
Bloco 3 – Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Informação a respeito dos serviços ofertados, como acolhida; orientação socio jurídica; orientação e encaminhamento para acesso a benefícios eventuais, ao BPC e obtenção de documentos pessoas; encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial, de educação, saúde, habitação e trabalho; encaminhamento para órgãos de defesa de direitos (Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, etc.).
Bloco 4 – Serviço Especializado em Abordagem Social	Informações das equipes que realizam o serviço; os dias e horários que as atividades costumam ser realizadas, as atividades desenvolvidas, como: identificação de situações de risco pessoal e social com direitos violados; mapeamento territorial; escuta e orientação; construção de vínculos entre a equipe de referência e usuários; articulações com serviços socioassistenciais, políticas públicas setoriais, órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, Sistema de Justiça.
Bloco 5 – Benefícios, Cadastro Único e Participação dos Usuários	Busca saber se é feita concessão de Benefícios Eventuais na unidade, se é realizado o cadastramento e atualização do CadÚnico, se há participação dos usuários nas atividades de planejamento da unidade e quais são os mecanismos de participação disponíveis.
Bloco 6 – Articulação	Busca saber qual o tipo de articulação que a unidade do Centro Pop tem com os demais serviços, programas ou instituições presentes no município/DF.
Bloco 7 – Gestão de Pessoas	Busca saber se a unidade promoveu capacitação de seus profissionais e os quais os temas que foram os temas. Além disso, deverá ser realizado o preenchimento do cadastro com os dados de cada membro da equipe presente na unidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de Ministério da Cidadania (2019).

Como dissemos, também temos o mecanismo do RMA, que foi criado para atender as determinações da Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro de informações dos serviços ofertados nos CRAS e CREAS (BRASIL, 2011e). O RMA consiste num sistema no qual são registradas informações sobre o volume de atendimentos e alguns perfis de famílias e indivíduos atendidos e acompanhados nos Centro Pop. Um dos objetivos na utilização desse sistema está na busca pela uniformização dos dados das atividades realizadas em âmbito nacional, além de possibilitar mapear tanto a oferta de serviços quanto o volume de atendimento da unidade.

O formulário do RMA gera relatórios sobre o trabalho desenvolvido pela equipe do Centro Pop no decorrer de cada mês, sendo necessário que os dados do mês de referência sejam encaminhados sempre no mês subsequente à gestão municipal, especialmente para as áreas de vigilância socioassistencial. Ainda segundo ao gerenciamento desses dados, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014) sugere que:

[...] o lançamento dos dados no sistema eletrônico seja realizado pela gestão, em particular pela área de Vigilância Socioassistencial. Ao concentrar os formulários enviados pelas unidades Centro Pop, a equipe da gestão deve, não apenas introduzir os dados no sistema eletrônico, mas, sobretudo, interpretá-los à luz das necessidades de atendimento da população. De modo que os dados registrados e armazenados no sistema eletrônico do RMA devem gerar informações que auxiliem o planejamento e o aprimoramento da oferta dos serviços no município (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014, p.3).

No formulário do RMA, devem ser preenchido o quantitativo das pessoas em situação de rua que foram atendidas no mês de referência, observando as características específicas que foram identificadas nos atendimentos, como por exemplo, o atendimento de usuários de crack ou outras drogas ilícitas, pessoas migrantes ou portadores de doença ou transtorno mental. Além disso, deve ser informado a quantidade de pessoas que foram incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais, além do quantitativo de pessoas que realizaram a atualização de seus dados nesse sistema. Quando o centro pop também ofertar o Serviço Especializado de Abordagem Social, algumas outras informações também deverão serem lançadas, como a quantidade de pessoas abordadas pelas equipes no mês de referência, e quais situações específicas foram identificadas, como crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, de exploração sexual ou usuárias de

crack ou outras drogas ilícitas, e de adultos usuários de crack ou outras drogas ilícitas, ou que são migrantes.

Um dos indicadores criados para monitoramento e avaliação das unidades dos CREAS, é o IDCREAS. A criação desse índice reforça a importância de sistematização do processo de avaliação das políticas públicas no Brasil, assim como já era realizada na proteção social básica do SUAS através do IDCRAS. (LIMA, 2017). Dessa forma, a criação do IDCREAS faz parte de um esforço de aprimoramento das ações de monitoramento no SUAS, que busca permitir reconhecer as diferentes condições e possibilidades de cada município, possibilitando a identificação dos problemas e, conseqüentemente, possibilitando eventuais correções. (BRASIL, 2015).

O IDCREAS permite que gestores, conselheiros municipais e técnicos da assistência social, assim como a população de uma maneira geral, o acesso a avaliação da qualidade dos equipamentos presentes em cada município, viabilizando assim, a transparência das ações governamentais e o controle e fiscalização destas ações por parte da sociedade.

Metodologicamente, o cálculo para a elaboração do IDCREAS envolve três dimensões referentes a estrutura física, recursos humanos e serviços. Ao avaliar cada dimensão, deve ser considerado a presença de determinados itens ou serviços ofertados, conforme descrito a seguir:

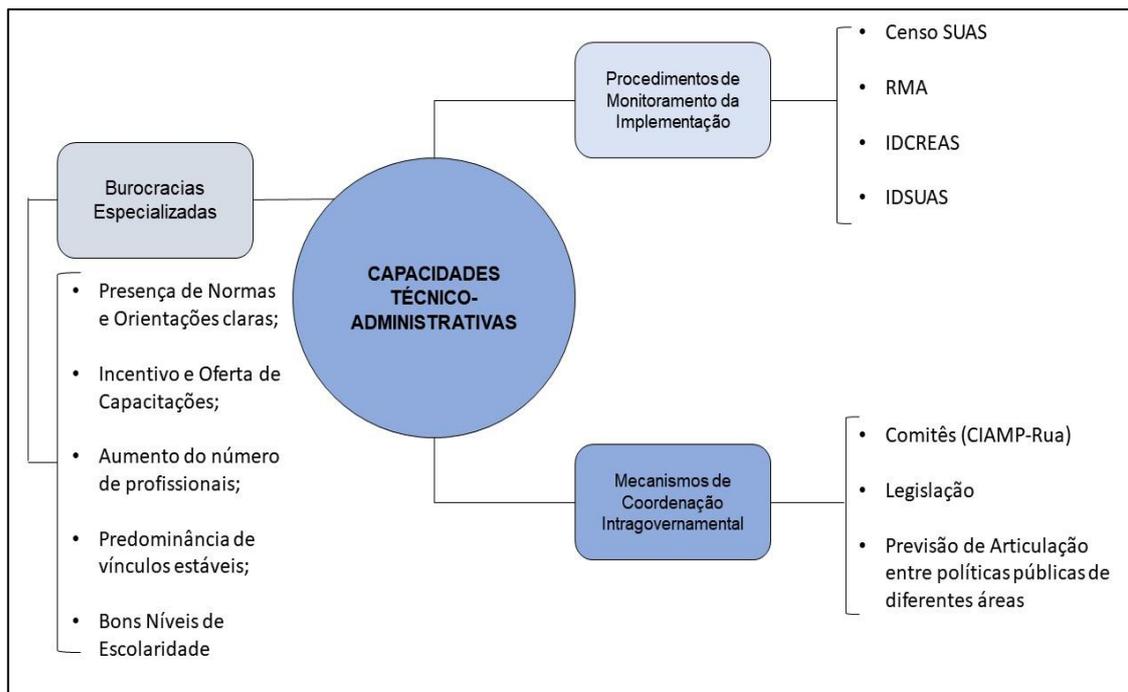
- (i) Estrutura Física: mensura as condições de infraestrutura das unidades, como por exemplo, o número de salas para atendimento, número de banheiros e as condições de acessibilidade.
- (ii) Recursos Humanos: avalia-se o dimensionamento das equipes de referência, levando em consideração o porte do município e o tipo de CREAS, além do atendimento ao quantitativo de profissionais previstos na NOB-RH.
- (iii) Serviços: é avaliada a oferta de serviços socioassistenciais na unidade do CREAS, como as atividades desenvolvidas no âmbito do PAEFI, o serviço de acompanhamento de Medidas socioeducativas, se há oferta direta ou referenciada do serviço de abordagem social. Além disso, também é observado se a unidade mantém articulação com outros equipamentos que compõem a rede de proteção, como as unidades do CRAS, Conselho Tutelar e unidades de Acolhimento. (BRASIL, 2015)

Em cada uma das dimensões, é atribuída um índice correspondente ao nível observado no município, que varia de 1 até 5. O índice final é obtido através da média aritmética simples dos níveis atingidos em cada uma das três dimensões.

O IDCREAS permite aos gestores, conselheiros municipais, técnicos da assistência social e toda a população que tenha interesse, o acesso a avaliação sistematizada da qualidade dos equipamentos presentes em cada município. Desta forma, viabilizou não só a transparência das ações governamentais como também o importante exercício de controle e fiscalização destas ações por parte da sociedade.

Após olharmos para as capacidades técnico-administrativas geradas ou mobilizadas por meio dos arranjos institucionais, sob as perspectivas indicadas por Pires e Gomide (2016), constatamos a presença de uma burocracia governamental marcada pelo predomínio do vínculo estatutário e com 49% dos profissionais com ensino superior. Além disso, na maioria das unidades dos Centro POP são ofertadas capacitações com temas relacionados às situações do contexto profissional desses burocratas. Como forma de organizar essa burocracia, são expedidas orientações e normas definindo um padrão mínimo a ser respeitado durante a prestação da política pública. Nessa mesma linha de coordenação intragovernamental, também é observado a existência de comitês como o CIAMP-Rua, que visam coordenar e acompanhar a execução dessas políticas sociais. De forma a facilitar a coordenação e o monitoramento, identificamos a presença de procedimentos de monitoramento da implementação, com a presença de formulários, sistemas, levantamentos e uso de indicadores. Como exemplo desses mecanismos, temos o RMA, o Censo SUAS, o IDCREAS e o IDSUAS.

Figura 7 - Capacidades Técnico-Administrativas Identificadas



Fonte: Elaboração Própria

4.3.2 Análise das Capacidades Político-relacionais

Dando sequência a análise das capacidades estatais geradas pelos arranjos institucionais, verificaremos nesta seção, quais são as capacidades político-relacionais que são geradas ou mobilizadas, ainda levando como base os critérios de análise apresentados por Pires e Gomide (2016), conforme elencado no Quadro 7.

O primeiro aspecto a ser observado é a existência ou não de interações entre atores burocráticos e agentes políticos. Quando olhamos para a construção da PNPSR, percebemos que foi um processo que compreendeu um amplo debate envolvendo atores governamentais e da sociedade civil, conforme já mencionado neste trabalho. Assim como ocorre em outras políticas públicas, o debate em torno da construção e aprovação da PNPSR esteve sujeita a discussões e autorizações por parte do Congresso Nacional.

O próprio portal do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ressalta as contribuições positivas da relação entre a pasta e o congresso nacional, sobretudo com relação as conquistas destinadas à população em situação de rua.

Merecem destaque ainda as ações de diálogo com o Congresso Nacional, no acompanhamento dos Projetos de Lei e as várias legislações que dizem

respeito ao tema, bem como o diálogo com parlamentares para a liberação de Emendas Parlamentares; o acompanhamento dos projetos financiados via Emendas Parlamentares de forma a garantir o uso do recurso público e o impacto positivo das políticas públicas no território; as ações voltadas para a garantia ao Registro Civil de nascimento e documentação básica para essa população; o grupo de trabalho para a inserção da população em situação de rua no Censo Nacional realizado pelo IBGE; a demanda por capacitações sobre o tema que deu origem ao Curso Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua, voltado principalmente para os servidores, técnicos da sociedade civil e voluntários que atuam diretamente com a população em situação de rua nos estados e municípios. (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2021)

Nesse linha de interação entre atores burocráticos e atores políticos, temos a Resolução nº40 de 13 de outubro de 2020, na qual, em seu artigo 83, prevê que a Defensoria Pública e o Ministério Público, de forma articula com as organizações da sociedade civil e com o CIAMP-Rua, devem atuar junto ao Legislativo e ao Executivo visando a criação, implementação e acompanhamento da política pública para a população de rua, garantindo inclusive, a participação em todas as instâncias, das pessoas em situação ou com trajetória de rua. Essa garantia da participação da população em situação ou com trajetória de rua, em todas as instâncias da criação, implementação e acompanhamento, vai de encontro com o outro aspecto defendido por Pires e Gomide (2016) na análise das capacidades político-relacionais, que é a existência de mecanismos de participação social e a maneira como isso é possibilitado.

A participação social é uma das diretrizes da organização da assistência social presentes na LOAS, na qual o inciso II do artigo 3º diz que ela se dará por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1993, art.3º). A participação social também é pregada pela NOB/SUAS em seu artigo 114º, no qual é afirmado que ela deve ser uma estratégia presente na gestão do SUAS de modo a favorecer o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo (BRASIL, 2012).

A NOB/SUAS também se preocupa com a ampliação do processo participativo dos usuários e com o reforço na articulação com os movimentos sociais e populares, prevendo para isso, em seu artigo 126º, a existência de alguns espaços de diálogo, como comissões de bairro, fóruns e espaços coletivos de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais (BRASIL, 2012). O parágrafo único desse mesmo artigo diz que esses espaços

[...] devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS. (BRASIL, 2012, art.126).

Além de espaços para promover o processo participativo, a NOB/SUAS, em seu artigo 127º, também apresenta algumas estratégias a serem utilizadas para estimular a participação dos usuários, a saber:

[...] I - a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social;
 II - a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local;
 III - a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações;
 IV - a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento. (BRASIL, 2012, art.127).

A participação social esteve presente na construção da PNPSR, como pode ser observado no Decreto s/n de 25 de outubro de 2006, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua. No artigo 40 do referido decreto, foi previsto a possibilidade de o GTI convidar técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais, colegiados e de entidades da sociedade civil para contribuir nas discussões acerca de temas relacionados ao trabalho. Dessa forma, a PNPSR traz em suas raízes a participação da sociedade civil.

Dentro das próprias diretrizes da PNPSR, temos dois incisos que defendem a participação da sociedade civil e da própria organização da população em situação de rua:

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:
 [...] VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
 VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas [...] (BRASIL, 2009a, art.6º)

Conforme já citado neste trabalho, dentro da composição do CIAMP-Rua deverá ser assegurada a participação de cinco representantes da sociedade civil

indicados por entidades que trabalhem auxiliando a população em situação de rua, além de um representante das instituições de ensino superior que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua (Brasil, 2019a).

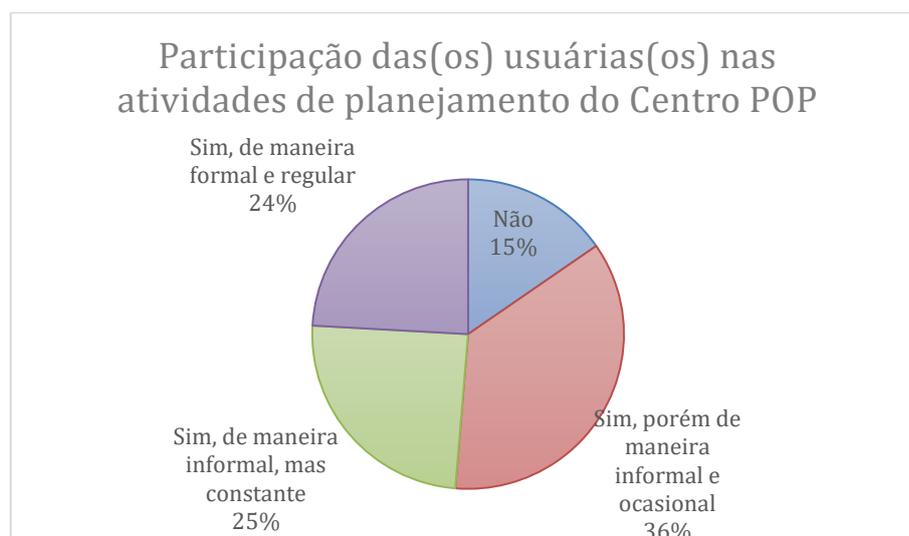
Mais recentemente, a Resolução nº40 de 13 de outubro de 2020, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua, trouxe em seu artigo 4º a seguinte previsão:

4º Os entes federados devem desenvolver estratégias e condições para assegurar o acesso da população em situação de rua às políticas sociais destinadas ao conjunto da população.

Parágrafo único. Os espaços de controle e participação social nas políticas públicas ou em outros assuntos comunitários, tais como CIAMP, Conselho de Saúde, Conselho de Assistência Social, Conselho de Direitos Humanos, entre outros, devem contemplar representações da população em situação de rua. (BRASIL, 2020, art.4º).

Olhando para os dados presentes no Censo SUAS do ano de 2019, no formulário destinado a colher informações do Centro POP, há uma seção do questionário destinada a saber se as unidades permitem a participação dos usuários nas atividades de planejamento e quais são os mecanismos que são utilizados. De acordo com os dados apresentados no Censo SUAS 2019, 36% das unidades permitiram a participação de maneira informal e ocasional, enquanto que outras 24,6%, além de permitir a participação de maneira informal, informaram que isso ocorreu de maneira constante. Os dados também mostraram que em 24,1% das unidades a participação dos usuários se deu de maneira formal e regular, enquanto que em 15,4% das unidades não foi possibilitada a participação dos usuários nas atividades de planejamento.

Gráfico 3 – Participação dos Usuários nas Atividades de Planejamento do Centro Pop



Elaboração Própria com base em Brasil (2020a).

Com relação aos mecanismos de participação que foram utilizados pelas unidades, o mais utilizado foi a realização de reuniões/entrevistas específicas com o objetivo de coletar a demanda dos usuários. O Quadro 11 mostra a incidência dos tipos de mecanismos que foram utilizados nas unidades do Centro POP, conforme os dados do Censo SUAS 2019.

Quadro 11 - Mecanismos de Participação Utilizados nas Unidades

Mecanismos de participação utilizados na unidade (admite múltiplas respostas)	
Tipo de Mecanismo	Nº Centros Pop
Realiza reuniões/entrevistas específicas a fim de coletar a demanda das(os) usuárias(os)	147
Os usuários escolhem os temas a serem trabalhados nas ações coletivas da unidade	97
Estimula a participação de usuários nos Conselhos de Assistência Social e/ou Conselho de Direitos	89
Convida os usuários para as reuniões de planejamento desta unidade	82
Realiza questionário de satisfação/pesquisa de opinião (inclui urna de sugestões)	61
Estimula a formação de coletivo/comitê de usuários	57
Outros	26
Existência de representante de usuários junto à unidade	23
Eleição para representante de usuários junto à unidade	20
O Centro POP possui ouvidoria estruturada	6
Apoio financeiro para a participação de reuniões de planejamento junto a esta unidade	1

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

Desta forma, fica evidente que sempre houve canais de participação destinados à sociedade civil tanto na formulação das políticas para a população em situação de rua, bem como durante a implementação e acompanhamento das mesmas.

Por fim, o terceiro aspecto que devemos levar em consideração ao analisarmos as capacidades político-relacionais, é a presença de fiscalização de agências de controle. Segundo a Constituição Federal, todas as ações públicas estão sujeitas ao chamado controle institucional, que pode ser classificado em três tipos: o controle judicial, o controle interno e o controle externo. O controle judicial é realizado pelos juízes e tribunais de direitos e pelo Ministério Público. O controle interno é realizado pelas controladorias, com auxílio das ouvidorias públicas, enquanto que o controle externo é realizado pelos tribunais de contas, de acordo com a procedência dos bens, dinheiros e valores que estiverem no foco do controle. Além disso, também temos a figura do controle social, que é exercido pelos conselhos, conferências, audiências públicas, ação popular e a ação civil pública.

Os conselhos de assistência social estão previstos na LOAS e segundo a NOB/SUAS, são considerados instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, estando vinculadas à estrutura do órgão gestor da assistência social do ente federativo, possuindo caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012). Cada ente federativo deve instituir seu conselho através de lei específica, devendo ser garantida a escolha democrática da representação da sociedade civil. Além disso, cabe aos conselhos a normatização, o acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão e da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

Conforme foi dito, uma outra forma de controle social são as conferências. Segundo a NOB/SUAS, elas são instâncias que possuem a atribuição de avaliação das políticas de assistência social e também, atribuição de definir diretrizes para o aprimoramento do SUAS, podendo ocorrer nos âmbitos de todos os entes federativos (BRASIL, 2012). Segundo a cartilha SUAS contendo orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social,

[...] as conferências servem para definir princípios e diretrizes; para dar voz e voto a vários segmentos; discutir e deliberar sobre os conselhos; avaliar e propor instrumentos de participação popular e fazer indicações para a formulação da política de assistência social. (BRASIL, 2006f, p.14).

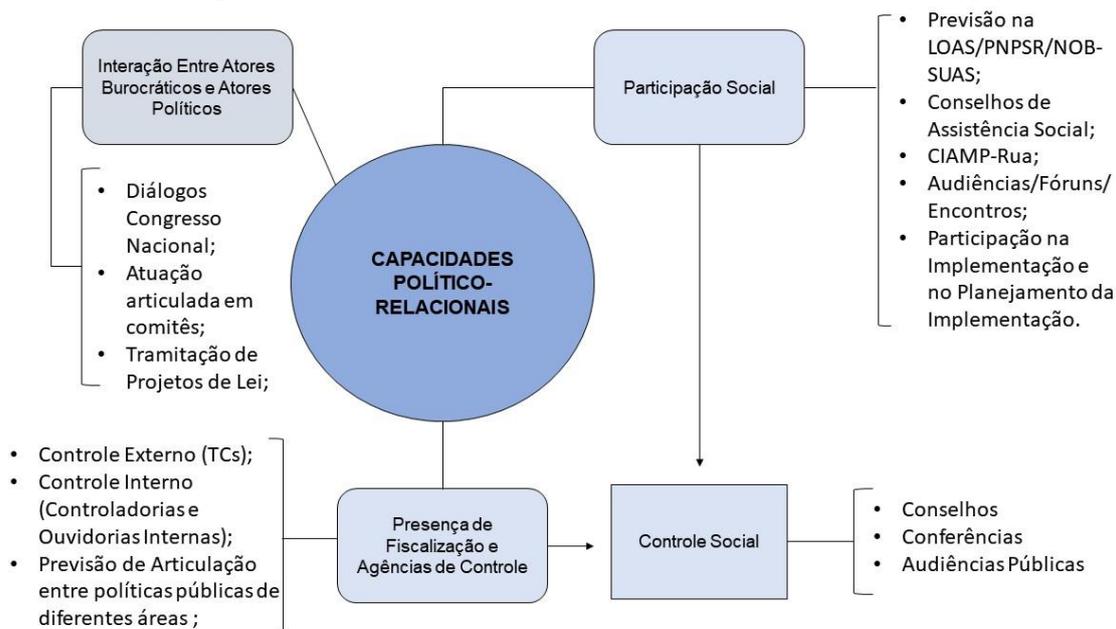
Com relação às audiências públicas, Brasil (2006f) diz que elas estão previstas na Constituição Federal e que reúnem o Poder Executivo e Legislativo, ou Ministério Público para expor e debater algum tema com a população a respeito da formulação de políticas públicas, elaboração de projetos de lei, resultados de uma política pública ou a execução orçamentária.

Como exemplo da articulação no momento do controle da implementação da PNPSR, temos o artigo 80 da Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, que aborda a fiscalização dos serviços públicos destinados à população em situação de rua.

Art. 80 A Defensoria Pública e o Ministério Público devem atuar, de forma articulada com as organizações da sociedade civil, com os Comitês Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua) e demais órgãos de defesa da população em situação de rua, no sentido de fiscalizar e monitorar os serviços públicos destinados à população em situação de rua, promovendo ações de responsabilização dos agentes públicos ou privados por eventuais violações de direitos humanos. (BRASIL, 2020b, art.80).

Elencadas as capacidades político-relacionais que são criadas ou mobilizadas por influência do arranjo institucional envolvido na implementação da PNPSR, foi constatado que os três aspectos listados por Pires e Gomide (2016) estão presentes na política implementada. No caso da interação entre agentes burocráticos e agentes políticos, percebemos que há a previsão em legislação e o próprio Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos reconhece os resultados dessa parceria. Em relação a presença e ao funcionamento de mecanismos de participação social, foi observado que eles estão previstos em diversas normativas, funcionam através dos dados, foi possível constatar que até mesmo durante o planejamento da implementação dos serviços, foi possibilitada a participação dos usuários. A participação não se limita apenas aos usuários dos serviços, mas é ampliada a toda a sociedade civil, conforme foi demonstrado. Quando observamos a fiscalização e o controle, foi constatado que os três tipos de controle estão presentes e articulados, com destaque ao controle social, que devido ao elevado grau de participação proporcionada na área das políticas sociais como um todo, parece funcionar muito bem no caso das políticas destinadas à PSR. A figura 8 sintetiza as capacidades político-relacionais que foram geradas e mobilizadas.

Figura 8 - Capacidades Político-Relacionais Identificadas



Fonte: Elaboração Própria

4.4 Observação dos resultados obtidos com a implementação da política

Segundo o modelo proposto, após termos identificado os objetivos, mapeado os arranjos institucionais e observado as capacidades estatais que foram geradas ou mobilizadas por meio deles, agora é o momento de observarmos os resultados que foram obtidos com a implementação dessa política.

Segundo Pires e Gomide (2016), devemos observar os resultados através de duas perspectivas. A primeira se refere ao grau das metas propostas, que pode ser observada pelo alcance das metas físicas e pela realização de produtos que foram previstos. A segunda perspectiva se refere à inovação gerada, como a introdução de novidades ou de mudanças durante a implementação do programa, como por exemplo a adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos. Essa segunda perspectiva busca observar a capacidade de adaptabilidade da política e chama a atenção para as ocorrências durante o processo de implementação que tenham contribuído para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos (PIRES; GOMIDE, 2014).

4.4.1 Análise do cumprimento das metas e objetivos propostos

Com relação ao grau de execução das metas propostas, observamos que a implementação da PNPSR, principalmente através da implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, executado nos Centro Pop, conseguiu executar atividades, serviços e iniciativas que possibilitaram o alcance dos objetivos da PNPSR. Um dos objetivos da PNPSR está em assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Através dos dados do Censo SUAS de 2019, percebemos que o acesso aos serviços e programas que integram políticas públicas listadas foi possibilitado através de ações que foram desenvolvidas pelas unidades do Centro Pop. A Tabela 6 permite observar o grau de execução dessas atividades através dos dados presentes no Censo SUAS de 2019, além de evidenciar o elevado grau de articulação com outras políticas e serviços públicos.

Tabela 6 – Grau de Execução das atividades de acesso as demais políticas públicas

Tipo de Serviço ou Produto realizado pelo Centro POP	Quantidade de Centro Pop que realizam o serviço/programa	Porcentagem de Centro Pop que realizam o serviço/programa
Orientação sociojurídica	109	47,81%
Apoio para obtenção de documentação pessoal	228	100%
Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial público	224	98,25%
Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial privado	160	70,18%
Encaminhamento de usuárias(os)/dependentes de substâncias psicoativas para serviços da rede de saúde	228	100%
Encaminhamento para outros serviços da rede de saúde	227	99,56%
Encaminhamento para políticas de educação (jovens e adultos, etc.)	202	88,60%
Encaminhamento para órgãos de defesa de direitos (Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar etc.)	221	96,93%

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a).

Na medida em que é proporcionado o acesso às demais políticas públicas e serviços socioassistenciais de diferentes áreas, fica evidente o caráter intersetorial da

PNPSR. Além do mais, com isso, acaba sendo proporcionado condições de acolhida na rede socioassistencial, que é um dos objetivos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Também vale destacar que ao ofertar apoio para a obtenção de documentação pessoal, orientação jurídica e o encaminhamento para órgãos de defesa de direitos, fica ressaltada a preocupação no restauro e na preservação da integridade e a autonomia da população em situação de rua, que também é um dos objetivos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Outro objetivo presente na PNPSR é a garantia da realização de formações e capacitações permanentes de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua. Conforme os dados presentes no Censo SUAS, vários temas foram contemplados nas capacitações destinadas aos profissionais que atuam nos Centro Pop, sendo que o tema “álcool e outras drogas” foi o mais recorrente dentre os temas escolhidos. A Tabela 7 reúne os dados relacionados aos temas das capacitações, conforme informações disponibilizadas pelo Censo SUAS 2019.

Tabela 7 – Incidência dos Temas das Capacitações

Temas das Capacitações	Quantidade de Centro Pop	Porcentagem de Centro Pop
Deficiência	52	22,81
Gênero	76	33,33
População em Situação de Rua	166	72,81
População LGBT, orientação sexual e identidade de gênero	79	34,65
Álcool e outras drogas	145	63,60
Diversidade étnico-racial	53	23,25
Violências e violações de direitos	124	54,39
Trabalho Infantil	82	35,96
Criança e adolescente	68	29,82
Juventude	29	12,72
Envelhecimento	38	16,67
Sistema Socioeducativo/ Medida Socioeducativa/ SINASE	25	10,96
Migração	37	16,23
Mundo do trabalho	62	27,19
Outros	38	16,67
Não proporcionou/facilitou a participação das(os) profissionais	26	11,40

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2020a)

A instituição da contagem oficial da população em situação de rua também consta dentre os objetivos da PNPSR. Tivemos no ano de 2008, a realização da primeira e única pesquisa ampla sobre a população de rua, que mapeou um total de 31.922 pessoas vivendo nas ruas (BRASIL, 2008). Entretanto, essa pesquisa não levou em conta o contingente presente em capitais como São Paulo, Belo Horizonte e Recife. No ano de 2020, o Ipea publicou o relatório “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil”, na qual constou haver 221.869 pessoas em situação de rua (NATALINO, 2020).

Mais recentemente observamos pesquisas pontuais e a realização de censos por iniciativa de alguns municípios e instituições não-governamentais, nas quais é buscado quantificar essa população, identificar suas necessidades e promover políticas públicas para atender suas demandas. É o caso da cidade de São Paulo, que em 2019, realizou o Censo da População de Rua, no qual foi identificado um total de 24.344 pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo (SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2020). Outra iniciativa semelhante foi observada no município de São Carlos-SP¹¹. O Município, por meio de parceria com a Universidade de São Paulo -USP e a Universidade Federal de São Carlos -UFSCar, realizou o Primeiro Censo da População em Situação de Rua em São Carlos (SP) em dezembro de 2019, contando com a ajuda de servidores, voluntários e representantes das instituições da sociedade civil (EPTV1, 2019).

Dessa forma, por mais que haja a previsão de uma contagem oficial, de abrangência nacional, isso não ocorreu nos últimos anos. Existia a previsão da inclusão da contagem dessa população no Censo demográfico do IBGE de 2020, contudo até hoje esse levantamento não foi realizado.

A produção, a sistematização e a disseminação de dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos destinados à população de rua também é um dos objetivos da PNPSR. Um outro objetivo da referida política também se relaciona com a produção desses dados e indicadores, que é o incentivo a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento. A gestão de dados e divulgação de conhecimentos é possibilitada

¹¹ O pesquisador teve a oportunidade de atuar como voluntário na realização do Primeiro Censo da População de Rua em São Carlos-SP.

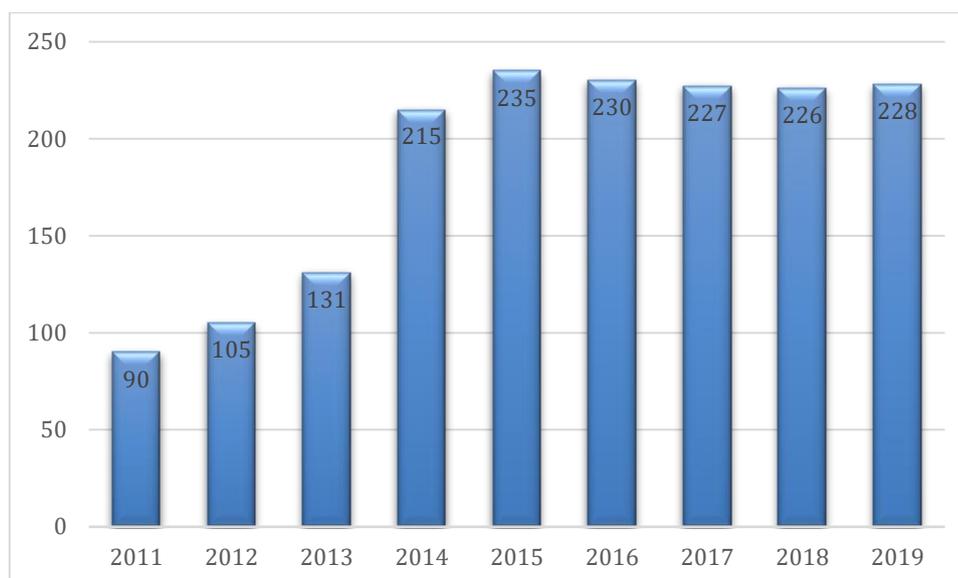
através de mecanismos de gerenciamento e acompanhamento da implementação que foram desenvolvidos para acompanhar as políticas do SUAS. Como ferramentas disponíveis, temos o Registro Mensal de Atendimento, o Cadastro Único, o Censo SUAS e os indicadores IDSUAS e IDCREAS. Além desses mecanismos, temos também algumas ações realizadas no âmbito do Centro Pop, como a elaboração de relatórios técnicos sobre casos em atendimento, que é realizado por 222 das 228 unidades respondentes do Censo SUAS (97,37%) e a realização de Estudo de caso e/ou discussão de casos em equipe, que é realizado por 219 unidades (96,05%).

As grandes bases de dados que são produzidas na operação das políticas públicas e através do próprio monitoramento, quando disponibilizadas à sociedade, no formato de dados governamentais abertos, proporciona a ampliação de espaços de controle social sobre as políticas envolvidas, podendo servir como base para o surgimento de novas dinâmicas e monitoramento e avaliação (LOTTA; VAZ, 2015).

Com relação ao incentivo à pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, percebemos a ausência de editais de chamamento de artigos e pesquisas relacionados à PSR, o que evidencial o baixo incentivo para produção e divulgação de conhecimento a respeito dessa temática em âmbito acadêmico.

Um outro objetivo da PNPSR era implantação de centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social, os Centro Pop. Através dos dados anuais do Censo SUAS, percebemos que houve uma forte expansão na primeira metade dessa década, havendo uma pequena retração e estabilização no número de unidades na segunda metade, conforme demonstrado no gráfico 4. Essa expansão pode ser considerada resultado dos incentivos financeiros lançados pelo governo federal, conforme destaca Barbosa (2018). Segundo o autor, através das Resoluções CIT nº 07/2010, 03/2012 e 06/2013, o MDS estabeleceu os parâmetros para cofinanciamento de apoio à oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua nas unidades do Centro Pop e, assim, promoveu a implantação dessas unidades (BARBOSA, 2018, p.71).

Gráfico 4 – Expansão do Número de unidades dos Centros Pop



Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

Quando analisamos a expansão das unidades e a comparamos com a evolução do número de profissionais que atuam nessas unidades, observamos que de certa forma, há a manutenção da média de profissionais por unidade. Segundo a NOB/SUAS e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, essa média de profissionais está ligada com a previsão do quantitativo de profissionais que deverão atuar nesses equipamentos, que é um total de 13 trabalhadores.

Tabela 8 – Comparação entre número de profissionais e número de unidades

Ano	Total de Profissionais	Total de unidades	Média de Profissionais por unidade
2012	1636	105	15,58
2013	1914	131	14,61
2014	3028	215	14,08
2015	3108	235	13,23
2016	3116	230	13,55
2017	2988	227	13,16
2018	3115	226	13,78
2019	3160	228	13,86

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

A PNPSR também apresentava dentre seus objetivos, o incentivo a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento. Contudo, não identificamos a existência de canais exclusivos para o atendimento das demandas referentes à população em situação de rua, existindo apenas os canais de atendimento geral à população. Nesse sentido, o SUAS conta com três canais de atendimento:

- Disque 100 – direitos humanos do Ministério dos Direitos Humanos;
- Disque 180 - Central de Atendimento à Mulher, serviço da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) para receber denúncias ou relatos de violência, reclamações sobre os serviços da rede e orientar as mulheres sobre seus direitos;
- Disque Saúde 136 – serviço de comunicação direta do usuário do SUS à Ouvidoria do SUS.

Além desses canais de atendimento, as pessoas em situação de rua podem realizar boletins de ocorrência, denúncias ao Ministério Público ou Defensoria Pública, bem como solicitar o auxílio de entidades públicas e da sociedade civil para dar os encaminhamentos possíveis.

A PNPSR também diz que deverá se proporcionado o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda. Segundo informações levantadas com os dados do Censo SUAS, observamos que, das 228 unidades do Centro POP respondentes, 158 informaram que realizam a concessão de benefícios eventuais como o Benefício Eventual em situações de morte, natalidade, calamidade e vulnerabilidade social, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9 – Benefícios Concedidos nos Centros Pop

Benefícios Concedidos pelo Centro Pop	Eventuais	Quantidade de Centro Pop que realizaram a concessão	Porcentagem de Centro Pop que realizam a concessão
Benefício Eventual em situação de morte		93	58,86%
Benefício Eventual em situação de natalidade		32	20,25%
Benefício Eventual em situação de calamidade		24	15,19%
Benefício Eventual em situação de vulnerabilidade social		136	86,08%

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a).

Com relação ao CadÚnico, das 158 unidades que responderam essa questão, apenas 1 delas não realiza e nem encaminha o usuário para o CadÚnico, enquanto que em 73 unidades não é feito o cadastramento, mas é realizado o encaminhamento do usuário para realização do cadastro em outro local/unidade. Por fim, 84 unidades informaram que realizam o cadastramento na própria unidade. Segundo o Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania, existiam, em abril de 2021, 154.794 famílias cadastradas no CadÚnico, sendo que 117.751 delas, eram beneficiárias do Programa Bolsa Família¹².

A PNPSR também preconizava dentre seus objetivos, a disponibilização de programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. Isso é possibilitado pelas atividades desenvolvidas nos Centro Pop, com destaque para a realização de atividades de orientação para o mundo do trabalho, e o encaminhamento para capacitação profissional e cursos profissionalizantes e para programas de geração de trabalho e renda.

A Tabela 10 sintetiza as atividades voltadas à qualificação profissional da população em situação de rua, que são desenvolvidas nas unidades do Centro Pop.

¹² MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Relatórios de Informações Sociais. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/index.php>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

Tabela 10 – Atividades de Orientação para o Mundo do Trabalho

Tipo de Serviço ou Produto realizado pelo Centro POP	Quantidade de Centro Pop que realizam o serviço/programa	Porcentagem de Centro Pop que realizam o serviço/programa
Atividades de orientação para o mundo do trabalho	164	71,93%
Encaminhamento para capacitação profissional/curso profissionalizante	185	81,14%
Cessão de espaço físico para realização de cursos de capacitação profissional ofertados por outras instituições	76	33,33%
Cadastramento para participação em programas de qualificação profissional	126	55,26%
Encaminhamento para programas de geração de trabalho e renda	166	72,81%
Assessoramento para formação de cooperativas ou associações	21	9,21%
Informações atualizadas sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho	182	79,82%

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a).

Outro objetivo da PNPSR é a contribuição para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento, que foi proporcionado na medida em que foi elaborado um plano de acompanhamento individual e/ou familiar em 195 unidades do Centro Pop (85,5%). A Promoção de iniciativas que visam a reinserção familiar e/ou comunitária é um dos objetivos do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, que é realizado com a mobilização de família extensa ou ampliada, feito por 164 das 228 unidades, e a mobilização e o fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio, que é realizado por 198 das 228 unidades do Centro Pop.

Observamos também que ao longo dos anos, houve uma melhoria no grau de participação dos usuários, diminuindo a quantidade de Centros Pop que não possibilitavam a participação dos usuários nas atividades de planejamento da unidade, passando de 67 unidades, em 2014, para 35 unidades, em 2019. A Tabela 11 mostra o grau de participação dos usuários nas atividades de planejamento da unidade.

Tabela 11 – Grau de participação dos usuários nas atividades de planejamento

Ocorrência da Participação	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Não	67	55	61	46	37	35
Sim, porém de maneira informal e ocasional	81	89	80	88	89	82
Sim, de maneira informal, mas constante	41	56	52	52	50	56
Sim, de maneira formal e regular	26	35	37	41	50	55

Fonte: Elaboração Própria a partir de Brasil (2020a)

4.4.2 Inovações geradas

A segunda dimensão para análise dos resultados está ligada a observação das inovações geradas. Segundo Pires e Gomide (2014), devemos identificar quais novidades foram introduzidas ou quais mudanças foram realizadas durante a implementação dos programas, que, mesmo não estando previstas no desenho original da política, de certa maneira acabaram contribuindo para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos. Para fins de organização, as inovações, alterações e incrementos à PNPSR serão divididas em três categorias: instrumentos de auxílio a gestão, instrumentos garantidores de acesso e instrumentos de ampliação de direitos.

4.4.2.1 Instrumentos de auxílio a gestão

Visando facilitar o acompanhamento da implementação e execução dos serviços, foram desenvolvidos alguns sistemas de apoio e ferramentas de levantamento de dados. Quando somadas, melhoram o gerenciamento além de proporcionar maior transparência. A primeira ação desenvolvida foi a regulamentação do Censo SUAS, que ocorreu com a publicação do Decreto 7.334 de 19 de outubro de 2010. Outra ferramenta que foi desenvolvida foi o Registro Mensal de Atendimentos, que inicialmente foi criado visando atender as determinações da Resolução CIT Nº 4 de 24 de maio de 2011, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados, inicialmente para CRAS e CREAS. No ano de 2013, por meio da Resolução CIT nº 20/2013, foi realizada alterações nos formulários do CRAS e do CREAS, além ser incorporado ao relatório mensal, o formulário do Centro POP.

Uma outra ação de inovação é o CIAMP-Rua, que além de auxiliar na implementação e desenvolvimento de ações e políticas destinadas à PSR, funciona como mecanismo de controle e participação social. O CIAMP-Rua foi criado em 2009 pelo mesmo decreto que instituiu a PNPSR, o Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Posteriormente, em 2019, o comitê foi reinstituído pelo Decreto Nº 9.894, de 27, como órgão consultivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Em 2015 temos a criação de um índice que permite monitorar o desenvolvimento das unidades do CREAS, o IDCREAS. A Nota Técnica nº 27/2015 apresentou modificações na metodologia do já existente IDCRAS e apresentou a criação do IDCREAS. Segundo Brasil (2015), ambos os indicadores buscam capturar, de forma aproximada e comparativa, a “qualidade dos serviços” prestados à população por meio dos CRAS e CREAS, levando em conta a estrutura física das unidades, as características das equipes e as ações e serviços que são ofertados a população.

4.4.2.2 Instrumentos garantidores de acesso

Várias iniciativas foram pensadas no sentido de promover o acesso da população em situação às políticas públicas e serviços oferecidos pelo poder público.

Com relação às políticas de saúde destinadas à população em situação de rua, temos importantes ações que visaram ampliar o acesso desse seguimento populacional aos serviços de saúde. No ano de 2011, a portaria nº 122 de 25 de janeiro, definiu as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de Consultório na Rua, que estavam previstas na Política Nacional de Atenção Básica aprovada pela portaria nº 2.448, de 21 de outubro de 2011. As equipes do Consultório na Rua pertencem à atenção básica e são compostas por profissionais de saúde com o objetivo de articular e prestar atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua, ampliando o acesso desses usuários à rede de atenção (BRASIL, 2011c).

Ainda no ano de 2011, também temos a publicação da Portaria nº 940 de 28 de abril, na qual é tratada a regulamentação do Sistema Cartão Nacional de Saúde. Essa portaria contém dois artigos que proporcionaram a ampliação do acesso aos serviços de saúde pela população em situação de rua. O primeiro deles é o artigo 13º, no qual é informado que a ausência, inexistência ou desconhecimento do número do Cartão Nacional de Saúde não constitui impedimento para a realização do atendimento.

Art. 13. Não se constituem impedimentos para a realização do atendimento solicitado em qualquer estabelecimento de saúde:

I - inexistência ou ausência do Cartão Nacional de Saúde;

II - desconhecimento do número do Cartão Nacional de Saúde pelo usuário do SUS ou estabelecimento de saúde; e

III - impossibilidade de realizar o cadastramento ou a consulta à Base Nacional de Dados dos Usuários das Ações e Serviços de Saúde. (BRASIL, 2011b, art.13).

Por sua vez, o artigo 23º dispensa os moradores de rua da obrigatoriedade de comprovar endereço no momento do cadastramento ou atendimento.

Art. 23. Durante o processo de cadastramento, o atendente solicitará o endereço do domicílio permanente do usuário, independentemente do Município em que esteja no momento do cadastramento ou do atendimento.

§ 1º Não estão incluídos na exigência disposta no caput os ciganos nômades e os moradores de rua. (BRASIL, 2011b, art.23).

Ainda com relação às políticas da área de saúde, em 2013 foi publicada a Resolução nº 2, de 27 de fevereiro, na qual foram definidas as diretrizes e estratégias de orientação para o processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com foco na População em Situação de Rua no âmbito do SUS. Nesta portaria é proposto em plano operativo para a implementação de ações em saúde pública destinadas à PSR, envolvendo as três esferas de gestão do SUS, a partir de 05 eixos: inclusão da PSR no escopo das redes de atenção à saúde; promoção e vigilância em saúde; educação permanente em saúde na abordagem da saúde da PSR; fortalecimento da participação e do controle social; monitoramento e avaliação das ações de saúde para a PSR (BRASIL, 2013).

Por fim, uma outra iniciativa da área da saúde, que merece destaque, é a publicação da Lei nº 13.714 de 2018, que alterou a LOAS incluindo o seguinte parágrafo no artigo 19º:

[...] Parágrafo único. A atenção integral à saúde, inclusive a dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, dar-se-á independentemente da apresentação de documentos que comprovem domicílio ou inscrição no cadastro no Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a diretriz de articulação das ações de assistência social e de saúde a que se refere o inciso XII deste artigo. (BRASIL, 2018, art. 19).

Dessa forma, a não exigência de comprovação de endereço bem como a apresentação do Cartão Nacional de Saúde, acabaram ampliando o acesso dessa população aos serviços de saúde.

Uma outra inovação que facilitou o acesso da PSR, foi a publicação da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, que trata dos procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O artigo 24º da portaria traz o seguinte texto:

Art. 24. Cadastramento diferenciado refere-se ao processo de coleta de dados e inclusão, no CadÚnico, de informações de famílias que apresentem características socioculturais e/ou econômicas específicas que demandem formas especiais de cadastramento.

§1º O cadastramento diferenciado será aplicado aos seguintes segmentos populacionais:

I – comunidades quilombolas;

II – povos indígenas;

III – famílias em situação de rua; e

IV – pessoas resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão.

[...]

§5º Para inclusão de famílias em situação de rua no CadÚnico, será utilizado o endereço do equipamento de assistência social de referência e, na ausência deste, o endereço da instituição de acolhimento. (BRASIL, 2011d, art.24).

Assim, segundo Brasil (2011d), fica possibilitado que a PSR utilize o endereço do equipamento de assistência social de referência ou da instituição de acolhimento que faz uso, o que acaba facilitando o acesso aos diversos benefícios assistências que utilizam os dados do CadÚnico.

4.4.2.3 Instrumentos de ampliação de direitos

Temos duas iniciativas relacionadas à área de políticas habitacionais. A primeira delas ocorreu no ano de 2013 com a publicação da Portaria nº 595 de 18 de dezembro de 2013, que tratava sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Segundo consta na portaria, o ente público ou entidade organizadora poderão, ao estabelecer os critérios adicionais para seleção de beneficiários, poderão contemplar critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento sócio assistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.

Outra iniciativa observada, mas que ainda se encontra em estudo, é a instituição de um programa de moradia inspirado em experiências internacionais

ocorridas em países europeus como Dinamarca, Portugal, França e Espanha. Em 2016, foi apresentado e aprovado, durante reunião do CIAMP-Rua, a priorização da moradia e a disseminação de um conceito e metodologia inspirados no modelo “*Housing First*”. O objetivo é priorizar o imediato acesso das pessoas em situação de rua à uma moradia segura, individual, dispersa na cidade e integrada à comunidade (BRASIL, 2019b).

Uma outra iniciativa de ampliação de direitos é observada na área da educação, onde, em 2014, tivemos uma iniciativa de inclusão da população de rua no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, por meio da Portaria nº 693, de 25 de novembro de 2014. Através dessa portaria, foi criada uma modalidade do Pronatec que era destinado a população em situação de rua, o Pronatec Pop Rua.

Art. 5º O Pronatec Pop Rua tem como finalidade assegurar a oportunidade de qualificação profissional às pessoas em situação de rua identificadas pelos órgãos estaduais, distrital e municipais que desenvolvem políticas e ações destinadas a esse público, objetivando a sua inserção no mercado de trabalho.

§ 1º Podem ser unidades demandantes os órgãos estaduais, distrital e municipais que desenvolvem políticas e ações destinadas à população em situação de rua, os quais devem observar os termos do termo de adesão a ser celebrado com a SDH/PR.

§ 2º Os cursos do Pronatec Pop Rua devem ser adequados ao perfil da população em situação de rua, objetivando a sua inserção no mercado de trabalho, a partir do levantamento de demanda realizado pelas unidades demandantes. (BRASIL, 2014, art.5º).

Podemos dizer que as inovações observadas foram realizadas de acordo com os objetivos e metas governamentais que eram perseguidas no momento em que foram propostas. Temos os exemplos do Programa Minha Casa, Minha Vida e do Pronatec, que eram políticas centrais do governo federal no período de 2010 à 2016, e tiveram a população em situação de rua no rol de beneficiários. Além disso, durante a implementação da PNPSR, houve a criação de instrumentos de acompanhamento, como o RMA, o Censo SUAS e indicadores como o IDCREAS, além da publicação de novas normas e resoluções com o objetivo de melhor regulamentar as entregas da PNPSR. Tais ações foram propostas com o objetivo de facilitar a gestão e execução dos serviços socioassistenciais, o que acaba evidenciando a adaptabilidade da PNPSR às necessidades encontradas durante a sua implementação.

5 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo principal a análise da implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR) através do exame dos arranjos institucionais a ela ligados, e a identificação das capacidades estatais foram demandadas neste processo

Iniciamos o trabalho discutindo sobre as políticas públicas destinadas à população em situação de rua, e o histórico da relação entre essa população e o Estado. Também foi abordado a trajetória da construção da PNPSR, além da observação do modo como a assistência social foi se orientando a partir da promulgação da constituição federal de 1988, a partir da LOAS, PNAS e depois através da estruturação do SUAS. Pode-se dizer que foi processo transformador, uma vez que a assistência social possuía um legado que era marcado pela fragmentação da oferta conforme os níveis de governo, sem que existisse qualquer tipo de regulação que efetivamente determinasse o papel de cada um dos entes federados na provisão dos serviços e na condução da política (DUTRA, 2014).

Quando observamos a implementação da PNPSR, observamos que houve um forte papel indutor por parte do governo federal, assim como foi apontado por Lotta e Vaz (2015) ao analisarem o SUAS como um todo. Conforme lembra Arretche (2012), ao mesmo tempo em que a CF88 transferiu uma série de competências para os municípios, ela também acabou deixando prevista a possibilidade do governo federal de iniciar legislação em quase todas as áreas políticas, o que proporcionou que esse ente mantivesse um alto grau de autoridade regulatória para influir na agenda política dos governos subnacionais.

Com as mudanças trazidas pelo pacto federativo, acabou sendo necessário o surgimento de novos arranjos institucionais ou adequações dos já existentes, pois além da necessidade de aprimoramento da relação entre os entes federativos, houve a necessidade de aproximação e criação de espaços para que a sociedade civil participasse dos processos de políticas públicas, e o desenvolvimento de novas formas de relações com as entidades do terceiro setor. Desde então, novos arranjos têm se multiplicado em diferentes áreas governamentais, mas apresentando sempre uma lógica de coordenação federativa aliada à adesão voluntária e papel coordenador e indutor do Governo Federal (LOTTA; VAZ, 2015, p.178). Dentre as transformações que surgiram, temos como destaque as áreas da educação, saúde e assistência

social, sendo que esta última se inspirou no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) para criação do SUAS.

Assim, após abordarmos a construção da PNPSR em meio a estruturação da assistência social, detalhamos o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, mostrando seus objetivos, sua articulação com outros serviços, regras da implementação e outras características. Além disso, por se tratar de um estudo sobre a implementação de uma política pública, foi necessário que fizéssemos um resgate da literatura a respeito da abordagem dos ciclos de políticas públicas e mais precisamente, dos estudos de implementação, mostrando as particularidades desta etapa do ciclo, bem como as suas gerações de estudos. Depois entramos na discussão acerca das capacidades estatais, na qual apresentamos algumas definições, passando rapidamente por algumas abordagens das gerações de estudos, além de termos detalhado o modelo que foi desenvolvido por Pires e Gomide (2016) em um estudo no qual são comparadas as capacidades estatais de nove programas federais. Com base nesse modelo, realizamos algumas adaptações para que fosse possível o utilizarmos no presente estudo.

Podemos dizer que o modelo é dividido em quatro “partes”, sendo que na primeira, são identificados os objetivos da política em análise, enquanto que na segunda, é realizado o mapeamento dos arranjos institucionais que estão envolvidos na implementação, e na terceira é feito o exame das capacidades estatais que são demandadas ou geradas pelo arranjo institucional visando o alcance dos objetivos e metas da política em questão. Por fim, na quarta parte, temos a observação e análise dos resultados que foram gerados, bem como a identificação das inovações geradas e das adaptações que necessitaram ser realizadas.

Os objetivos foram identificados a partir da NOB/SUAS, da PNPSR e da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Para mapear o arranjo institucional, foi necessário identificar os atores envolvidos na implementação, observando mais uma vez as legislações e normativas da área, além da própria organização da assistência social. Identificamos que o arranjo institucional envolvido na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em compreender diversos atores e instituições, tendo centralidade na Sociedade Civil, no Ministério da Cidadania e nos Governos.

Com os arranjos definidos, demos sequência na observação das capacidades que são demandadas de acordo com os objetivos e metas da política pública levando-se em conta as características do arranjo institucional. Para o estudo dessas

capacidades, as dividimos em duas categorias conforme feito por Pires e Gomide (2016), a categoria das capacidades técnico-administrativas e a categoria das capacidades político-relacionais.

Assim como no estudo de Pires e Gomide (2016), na implementação da PNPSR também foram exigidos três tipos de capacidades técnico-administrativas, cada uma com mecanismos e instrumentos próprios, que, quando somadas, possibilitam a implementação dessa política. A primeira capacidade técnico-administrativa se refere a presença de burocracias especializadas. Através das análises dos dados levantados, observamos que a burocracia responsável pela implementação conta com suporte normativo e várias orientações que visam facilitar a realização de suas atribuições. Através dessas normas e orientações, os burocratas passam a entender o que é esperado de sua atuação, quais são suas atribuições e como sua unidade deverá se estruturar para implementação do serviço.

A especialização dessa burocracia é favorecida na medida em que se proporciona capacitação aos profissionais e, conforme os dados que foram levantados e apresentados, a maioria das unidades dos Centros Pop disponibilizaram e incentivaram a realização de capacitações envolvendo diversos temas ligados ao dia a dia profissional desses trabalhadores. Observamos também, que, nos últimos anos, devido a expansão do número de unidades dos Centros Pop, também ocorreu o aumento do número de profissionais atuantes nestas unidades. Comparando o número de profissionais com o de unidades, observamos que a média de profissionais por unidade se manteve no mesmo patamar, variando pouco e estando dentro do que é previsto pelas normas. Com relação aos vínculos que essa burocracia possui com a administração pública, foi observado que dentre os vínculos “estáveis”, se destaca o número de servidores estatutários. Entretanto, nos chama a atenção a alta proporção de profissionais sem vínculo permanente com a administração pública, compreendido nesse quantitativo os trabalhadores terceirizados, os voluntários, os temporários e os que atuam em ONGs, cooperativas e entidades parceiras. Outra constatação feita a partir dos dados é com referente à distribuição dessa burocracia com relação aos seus vínculos, principalmente com relação à região Sul, que dentre as demais regiões, é a que apresenta maior proporção de profissionais com vínculo estatutário e menor proporção de profissionais sem vínculo permanente com a administração pública.

Com relação à escolaridade dessa burocracia, nos chama a atenção o número elevado de profissionais com nível superior, que são a maioria dos profissionais mesmo quando separados por regiões do país, o que nos faz perceber uma certa igualdade na distribuição desses profissionais.

A segunda capacidade técnico-administrativa demandada foi a existência e o funcionamento de procedimentos de monitoramento da implementação, nos quais percebemos a presença de bons mecanismos de gestão de dados e de índices de controle de gestão. Temos o Censo SUAS, o RMA, o IDCREAS e o IDSUAS. Na medida em que são executados, formam grandes bancos de dados que possibilitam controle e acompanhamento da implementação, tanto para o governo quanto para a sociedade.

A terceira capacidade técnico-administrativa demandada é a existência de mecanismos de coordenação intragovernamental, que se mostrou presente na medida em que temos a presença de comitês como o CIAMP-Rua, além de legislações que preveem e garantem as articulações em todos os ciclos dessa política.

Com relação às capacidades político-relacionais, percebemos que, assim como em Pires e Gomide (2016), no caso na PNPSR, também são necessários três tipos de capacidades político-relacionais: a interação institucionalizada entre os atores burocráticos e agentes políticos, a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social e a presença de fiscalização de agências de controle. A primeira é exigida durante as discussões no congresso a respeito da proposição de novas legislações e aprimoramento das políticas já existentes. Além disso, a interação entre os atores burocráticos e agentes políticos também se faz presente nos comitês de acompanhamento e monitoramento das políticas públicas.

A segunda capacidade, que diz respeito à participação social, se faz presente por se tratar de uma política do âmbito da assistência social, que tem como um de seus pilares a participação social. Dessa forma, temos a possibilidade de participação durante a implementação, diretamente pelos usuários, também temos a possibilidade de participação através dos conselhos de assistência social, comitês, fóruns e outras formas garantidas em lei. Por fim, temos a demanda pela presença de fiscalização por agências de controle, que visam atender ao previsto pela CF88, que diz que as ações públicas estão sujeitas aos controles institucionais, sejam eles internos, externos ou judiciais. Além disso, também temos o controle social, no qual temos os conselhos de

assistência social, conferências, audiências públicas, ação popular e a ação civil pública.

Tendo em vista as capacidades observadas e o arranjo institucional ao qual estão relacionadas, foi dada sequência com a análise dos resultados obtidos com a implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (SEPSR). Comparando os objetivos presentes na PNPSR com os dados levantados, observamos o seguinte:

- Foi proporcionado o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que interagem as políticas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Isso ocorreu na medida em que foram oferecidos orientações e encaminhamentos dos usuários para os demais serviços socioassistenciais e políticas públicas, o que possibilitou condições de acolhida na rede socioassistencial, além de reforçar o caráter intersetorial da PNPSR;
- Foram proporcionadas capacitações e formações para os profissionais e gestores visando a atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais, direcionadas à PSR. Esse objetivo foi alcançado com a oferta do CAPACITASUAS e do oferecimento, nos Centros Pop, de capacitações com temas relacionados ao dia a dia dos profissionais envolvidos na implementação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;
- Houve a produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos destinados à PSR. Isso é constatado através da divulgação de relatórios pelo Ministério da Cidadania, além da divulgação dos dados referentes ao Censo SUAS e do RMA e a presença de indicadores como o IDCREAS;
- A PNPSR trouxe a previsão do incentivo à pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a PSR. Contudo, percebemos a ausência de editais de chamamento de artigos e pesquisa científica envolvendo a temática da população em situação de rua, havendo apenas iniciativas isoladas de pesquisa por parte de algumas universidades e pesquisadores;

- Houve a implantação de centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social, os Centro Pop;
- A PNPSR previa a criação e divulgação de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência, bem como o recebimento de sugestões para o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para este seguimento. No entanto, não existem canais de atendimento, em âmbito nacional, exclusivos para o atendimento das demandas da PSR, só existindo os canais comuns de atendimento, como o Canal de Atendimento dos Direitos Humanos, a Central de Atendimento à Mulher, a Ouvidoria do SUS. Além disso, há a possibilidade de realização de boletins de ocorrência, além de denúncias ao Ministério Público e à Defensoria Pública.
- Foi proporcionado o acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como aos programas de transferência de renda;
- Foram disponibilizados programas de qualificação profissional para a PSR, de modo a propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho;
- Foi possibilitado a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento, que foi proporcionado na medida em que foi elaborado um plano de acompanhamento individual ou familiar;
- Houve preocupação no restauro e na preservação da integridade e a autonomia da população em situação de rua, ao se ofertar apoio para obtenção de documentação pessoal, disponibilização de orientação sociojurídica e encaminhamento para órgãos de defesa de direitos;
- A instituição da contagem oficial da PSR não foi efetivada desde a instituição da PNPSR.

Como inovações que foram geradas, tivemos a criação e aperfeiçoamento dos índices de gestão e monitoramento da implementação. Houve a regulamentação do Censo SUAS, foram desenvolvidos o RMA, o IDCREAS e o IDGSUAS. Visando garantir o acesso dos usuários à rede de assistência e outras políticas públicas, foram observadas o desenvolvimento de algumas ações, como a implantação dos Consultórios na Rua e a dispensa da exigência de se apresentar o cartão nacional de saúde e de comprovar residência para acesso aos serviços de saúde. Outro

mecanismo que visou aumentar o acesso aos benefícios socioassistenciais foi a possibilidade de que a população em situação de rua (PSR) utilize o endereço do equipamento social de referência de sua preferência para sua inclusão no CadÚnico. É de grande importância que seja facilitado o acesso ao CadÚnico pela PSR, já que juntamente com a obtenção de documentos de identificação civil e a possibilidade de acesso aos equipamentos de assistência social, representam uma estratégia em direção à construção de autonomia para esses indivíduos (NATALINO, 2020).

Dentre as inovações e adaptações realizadas com o objetivo de ampliação de direitos, temos duas iniciativas na área de políticas habitacionais e temos uma na área de políticas educacionais. Com relação a habitação, tivemos a previsão de inclusão da PSR no Programa Minha Casa Minha Vida e temos em debate a proposição de um novo programa habitacional focado nessa população e que é inspirado em experiências no exterior.

Levando em conta os resultados encontrados com a implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua por meio do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, observamos que as capacidades estatais que foram desenvolvidas e estão ativas na implementação, atendem ao que se propõem atingir com a implementação desses serviços. Sempre existirão pontos para melhoria da política, como o aumento dos repasses financeiros, melhoria nas articulações entre os entes governamentais e sociedade civil, a ampliação do acesso às políticas públicas já existentes, criação de novas políticas públicas para essa população, melhorar mecanismos de gerenciamento e a execução de uma pesquisa censitária de abrangência nacional e regular com foco no mapeamento e identificação das peculiaridades da população em situação de rua.

A análise dos arranjos e das capacidades estatais na implementação da PNPSR, acabou evidenciando o papel indutor do governo federal para implementação dessa política, que através das diversas legislações e normativas, conseguiu induzir os demais entes federativos a mobilizar capacidades estatais para execução das ações planejadas. Ao proporcionar a participação e a inclusão de entidades representativas como o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, e de representantes da PSR nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas destinadas ao seguimento, o governo acabou dotando essas políticas públicas de capacidade política. Isso ocorre devido a inclusão de múltiplos atores, de forma articulada, o que acaba possibilitando a construção de

consensos mínimos de coalizões necessárias para dar suporte a essas políticas públicas. Ficou evidente também, que as capacidades estatais interagem entre si e se complementam de modo a possibilitar que a Política Nacional para População em Situação de Rua alcance seus resultados.

Foram muitos os avanços observados ao longo dos doze anos de implementação da PNPSR, conforme destacamos neste trabalho. No entanto, alguns retrocessos estão sendo observados não apenas com esta política, mas com o SUAS e demais políticas sociais, o que se torna preocupante na medida em que estão em jogo a manutenção das conquistas das últimas décadas.

Com a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, os gastos sociais foram congelados por 20 anos, o que acaba impactando a manutenção dos serviços socioassistenciais do SUAS principalmente nos municípios de pequeno porte, que geralmente apresentam uma alta dependência dos recursos federais. Com relação a situação do SUAS em meio a esse contexto de congelamento e redução de gastos, Pereira (2020) afirma que a situação só não é mais crítica porque o controle social tem atuado junto ao Congresso Nacional para a recomposição orçamentária do SUAS, dentre as quais se destacam o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEA).

Somado aos efeitos da EC 95/16, temos a Portaria nº 2.362 de 20 de dezembro de 2019, que estabeleceu procedimentos a serem adotados no âmbito do SUAS, decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, para promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Ao determinar a equalização dos recursos conforme a disponibilidade orçamentária anual, essa portaria pode trazer como consequência, a redução dos recursos disponíveis ao SUAS.

Os efeitos dessas medidas já são visíveis quando observamos os valores disponibilizados pelo governo federal para o cofinanciamento dos serviços e ações da assistência social. Em 2019, o CNAS aprovou um orçamento de 2,7 bilhões de reais, sendo disponibilizados apenas 1,3 bilhões de reais (PEREIRA, 2020), enquanto que para o ano de 2020, o CNAS estimou e aprovou um orçamento de 2,4 bilhões de reais, sendo repassados apenas 1,6 bilhões de reais (FONSEA, 2021).

O retrocesso também pode ser notado com o Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, que tratou sobre o CIAMP-Rua. Ao alterar o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, houve a alteração da composição desse comitê, retirando a participação das organizações de âmbito nacional da população em situação de rua. Dessa forma, ao retirar a representação dessas organizações, estamos reduzindo os canais de participação e diálogo com os principais interessados na implementação da PNPSR.

Esses retrocessos terão influência sobre as capacidades estatais, uma vez que redução de recursos financeiros poderá impactar as capacidades técnico-administrativa, na medida em que a manutenção e inovação de ferramentas e mecanismos acabam sendo prejudicadas. Além disso, a redução da participação social tende a impactar as capacidades político-relacionais, já que a exclusão de atores no processo de monitoramento pode acabar impactando a manutenção de consensos mínimos que dão suporte à sustentação dessa política.

Como se não bastassem os retrocessos identificados, está em curso uma proposta de se priorizar o autocadastramento dos beneficiários no CadÚnico, através de um aplicativo, nos mesmos moldes do que é utilizado no Auxílio Emergencial, com a justificativa de redução de custos (MELLO, 2021). Essa medida resultará em dificuldades no acesso aos programas sociais e de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, já que grande parte dos beneficiários desse programa não possui smartphones e têm dificuldades no acesso à internet. Além disso, mais do que o esvaziamento do papel dos municípios na análise e concessão dos benefícios socioassistenciais, ao transformar o atendimento humanizado do cadastramento em um mero preenchimento de dados em um aplicativo de celular, elimina-se a escuta qualificada e a análise individualizada feita por profissionais capacitados, bem como a detecção de situações de violência e a possibilidade de orientação e encaminhamento dos beneficiários aos demais serviços e políticas públicas. Isso impactará na intersectorialidade das políticas de assistência social, redução e dificuldade no acesso à benefícios sociais além representar um ataque a uma fonte de dados que instrumentaliza tanto o conhecimento público de assistência social quanto o planejamento de novas propostas de políticas sociais.

Dessa forma, percebemos estar em curso um processo de desconstrução das capacidades estatais que foram construídas nas últimas décadas, tanta na redução de orçamento para a manutenção e melhoria de políticas públicas, quanto na redução

da participação social, redução nos papéis dos municípios e dos profissionais do SUAS na gestão da política de assistência social, podendo, inclusive, denominar esse processo como “descapacitação estatal”.

Compreender a trajetória de luta da população em situação de rua, bem como o processo de formulação e execução de políticas públicas voltadas à PSR, trazendo isso para a discussão no âmbito acadêmico, possibilita a ampliação do debate em torno da realidade vivida por essa população e favorece o surgimento de novas estratégias que busquem a diminuição da invisibilidade dessa população e possibilitem a manutenção e reconhecimento de novos direitos. Por fim, resalto que a discussão estabelecida até aqui não tem a intenção de se fazer única e terminada, tendo em vista que a população em situação de rua segue em luta pela efetivação de seus direitos e as políticas públicas seguem se transformando e sendo adaptadas de acordo com as prioridades definidas pelos governos. Espera-se que os resultados e análises apresentados nesta pesquisa possam servir de estímulo para a realização de outros estudos e aumentar o campo de estudos envolvendo políticas públicas para a população em situação de rua.

Deixo como sugestão para novos estudos a análise da implementação dessas políticas e serviços socioassistenciais sob o ponto de vista das práticas adotadas pelos agentes implementadores de linha de frente. Ao estudar a implementação sob a ótica dos agentes responsáveis pela implementação, será possível a identificação de variações de procedimentos e rotinas adotadas pelos profissionais nas diferentes unidades dos Centros Pop, o que poderia esclarecer o motivo da não realização de determinados tipos de ações, como o cadastramento e encaminhamento de usuários, além de verificar como ocorre a adaptabilidade de uma política socioassistencial, de abrangência nacional, às particularidades do contexto municipal.

Além disso, seria interessante analisar a percepção dos usuários com relação à execução e oferta dos serviços socioassistenciais que são disponibilizados, verificando a adequação dos serviços e possíveis demandas não atendidas.

Levando em conta os achados desta dissertação, é fundamental que estudos futuros abordem a desconstrução das capacidades estatais envolvidas na implementação da Política Nacional para População em Situação de Rua e também, no SUAS como um todo, já que a tendência de ataques às políticas sociais persiste e tende a ser intensificada.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, H. S. **A rua em movimento, a rua é movimento, a rua é movimento: a trajetória histórico-organizativa da população de rua de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontífica Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Press Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas. **BIB**, n. 39, 1995.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Texto Para Discussão – 2032. Rio de Janeiro: IPEA. 2015.

BICHIR, R. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.994, de 19 de Junho de 1908. Approva o regulamento que reorganisa a Colonia Correccional de Dous Rios. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 24 jun. 1908, p. 4273. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6994-19-junho-1908-518089-republicacao-104336-pe.html>> Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 847, de 11 de Outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 9.894, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 2019a, p. 27.

BRASIL. **Decreto s/ número de 20 de junho de 2006** que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2006b. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2006/decreto-36316-25-](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2006/decreto-36316-25-)

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 3.688, de 3 de Outubro de 1941**. Leis das Contravenções Penais. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 03 out. 1941.

BRASIL. **Emenda Constitucional N º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Governo Federal. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, 2009b

BRASIL. **Lei de 16, de dezembro de 1830**. Manda Executar o Código Criminal. Rio de Janeiro. 1830. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1832**. Promulga o Código Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm> Acesso em 15 de jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005** que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, 2005b.

BRASIL. **Lei nº 13.714, de 24 de agosto de 2018**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a responsabilidade de normatizar e padronizar a identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e para assegurar o acesso das famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13714.htm> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 8.742, de 07 de dezembro de 1993** que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm; Acesso em: 21.jun.2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Manual de preenchimento do questionário centro pop**. Brasília, 2019. p.31 Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 15 mar.2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Brasília: MMFDH, 2019b. 89 p.

BRASIL. Ministério da Mulher, da família e dos Direitos Humanos. **CIAMP-RUA**. 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/ciamp-rua>> Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, 2011c. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html> Acesso em: 14 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011. Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 maio 2011b. Seção 1, p. 58. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=58&data=02/05/2011>>. Acesso em 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução nº 2, de 27 de fevereiro de 2013**. Define diretrizes e estratégias de orientação para o processo de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde com foco na População em Situação de Rua (PSR) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cit/2013/res0002_27_02_2013.html> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual Informativo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/Conselho Nacional de Assistência Social, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do Suas** – NOB/RH, 2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Norma Operacional Básica (NOB-SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Manual de instruções para o registro das informações especificadas na resolução nº 04/2011 alterada pela resolução nº 20/2013 da comissão intergestores e tripartite**. Brasília, jan. 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/doc/Manual_de_Instrucoes_CENTRO_POP.pdf> Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília, 2006f. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/SUAS_Orientacoes_conselhos_controlesocial.pdf> Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011**. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, revoga a Portaria nº 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Brasília, 2011d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/2011/portaria_177_consolidada.pdf> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília-DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, 2006d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Social. **Nota Técnica Nº 27/2015/DGSUAS/SNAS/MDS**. Brasília, 15 set. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Censo SUAS 2019**. Brasília, 2020. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>> Acesso em 27. jul. 2021.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua. Volume 3. Gráfica e Editora Brasil LTDA. MDS. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>. Acesso em: 22.jun.2019.

BRASIL. **Política Nacional para inclusão social da População em situação de rua**. Brasília, mai. 2008. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutras/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf> Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. **Resolução CIT Nº 4, DE 24 DE MAIO DE 2011**. Institui parâmetros nacionais para o registro das informações relativas aos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS. 2011e. Disponível em; <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/ResolucaoCITn4-2011.pdf> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. **Resolução CNAS Nº 17 de 20 de junho de 2011**. que Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, 2011f. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/RESOLUCaO%20No%2017%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202011%20.pdf> . Acesso em 20 jan. 2020.

BRASIL. **Resolução Nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-40-de-13-de-outubro-de-2020-286409284>> Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. **Portaria nº 693, de 25 de novembro de 2014**. Estabelece regras e critérios de execução e monitoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - Pronatec Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/public/arquivos/legislacoes/Port-SDH-693-2014-11-25.pdf>> Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Comissões Intergestores. 2015a Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-suas/comissoes-intergestores>> Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Fundo a fundo. 2015b Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-dos-suas/financiamento/repasses/fundo-a-fundo>> Acesso em: 15 jul. 2021.

CASTELVECCHI, G. **Somos um povo que quer viver**. São Paulo: Paulinas, 1982.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas** – Brasília : Ipea : Enap, 2018. 413 p.

DE LUCCA, D. **A Rua Em Movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre. São Paulo, 2007.

DE LUCCA, D. Morte e vida nas ruas de São Paulo. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Org.) **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EdUFSCar, 2016. p. 23-43.

DE LUCCA, D. Sobre o nascimento da população de rua: trajetórias de uma questão social. In: CABANES, R.; GEORGES, I.; RIZEK, C.; TELLES, V. S. (Org.) **Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 317-336.

DUTRA, Ricardo R. **A institucionalização federativa do campo de política da assistência social (2004- 2012): um enfoque na convergência de serviços e transferências de renda através dos índices de gestão descentralizada do Programa Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social**. 2014. Tese (doutorado) — Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

EPTV1. **Voluntários realizam o primeiro censo com moradores de rua em São Carlos**. G1 Araraquara e São Carlos. 30 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-carlos-regiao/noticia/2019/11/30/voluntarios-realizam-o-primeiro-censo-com-moradores-de-rua-em-sao-carlos.ghtml>>. Acesso em: 03 jun. 2021.

FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas . **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FERRO, M. C. T. **Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población en situación de calle en Brasil**. Dissertação de Mestrado, Programa de Ciencia Política y Sociología, Flacso, Argentina, 2011.

FERRO, M. C. T. Política Nacional para População em Situação de Rua: o protagonismo da invisibilidade. **Revista Direitos Humanos**, n.8 p.35-39, 2012.

FONSEAS. CIT: **Entenda a importância e debates da última reunião**. 04 jun. 2021. Disponível em: <<http://fonseas.org.br/cit-junho-2021/>>. Acesso em: 15 jun.2021.

FROTA, H. C.; BRASIL, F. P. D. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte: a criação de uma política pública de forma participativa e deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD, 2013, Rio de Janeiro. **Anais do XXXVII ENANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, Jul. 2013 .

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 mai./jun. 1995

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MAHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Org.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018. cap. 3, p. 85-104.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 1, p. 15-28.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governant failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, dez. 2016

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Política y cultura**. n. 30, p. 119-134, 2008 . Disponível em:

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 27 jul. 2021.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

IVO, A. B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume, 2008.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (Org.) **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição** [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 20-86.

LIBERATO, K. B. L. **Política pública e cidadania: avaliação da política nacional para população em situação de rua a partir do centro pop do município de Fortaleza-CE**. 2020. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

LIMA, F. C. **Uma avaliação da implantação dos centros de referência especializado de assistência social – CREAS no estado de Santa Catarina: contribuições da psicologia**. Tese (Doutorado em Psicologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 193. 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**. Dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition. New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. ; OLIVEIRA, V. . Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: Pedro Cavalcante e Gabriela Lotta. (Org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1ed.Brasília: ENAP, 2015, v. 1, p. 23-51.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 66, n. 2, p. 171 - 194, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2.409. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 27 jul. 2021.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Rev. Sociologia e Política**. v.26, n.66, p145-173, jun.2018.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b. p. 221-259.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a. p. 20-49

MACEDO, A. S.; FERREIRA, M. A. M. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Sociologia e Política**, Curitiba, v. 28, n. 76, 2020.

MACHADO, R. W. G. A construção da política nacional para população em situação de rua. **Temporalis**, Brasília, n.39, p. 102-118, jan/jun. 2020.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, Seção VII, Cap. XXIV, p. 339-381, São Paulo: Os Economistas, 1996.

MATOS, A. C. V. **A atuação dos consultórios na rua (CNAR) e a atenção à saúde da população em situação de rua**. 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MELO, T. **“Da Rua pra Rua”**: novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Em RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EDUFScar, 2016.

MELLO, I. **Governo quer reduzir papel de municípios para cortar custo do Bolsa Família**. UOL. Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/25/governo-quer-esvaziar-papel-de-municipios-no-cadastramento-do-bolsa-familia.htm>. Acesso em 20 de agosto de 2021.

MINAYO, M. C. D. S., & Sanches, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de saúde pública**, v. 9, p. 237-248, 1993

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. **Conhecer para lutar**. Cartilha de formação do Movimento Nacional da População de Rua. Outubro de 2010.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Texto para Discussão nº 2246. Brasília. IPEA, 2016.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)** Texto para discussão nº 73. Brasília. IPEA, jun. 2020.

OLIVEIRA, L. F. A construção das “populações-alvo” nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos/SP. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN.G. (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EdUFSCar, 2016. p.67-88.

outubro-2006-546078-norma-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PEREIRA, F. R. Assistência Social e a população em situação de rua: desafios da gestão do SUAS para efetivar direitos durante a pandemia da covid-19 no Amazonas. In: Seminário Regional de Políticas Públicas, Intersetorialidade e Família: inflexões da pandemia covid 19 na vida, nas políticas públicas e no trabalho, 4., 2020, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2020.1. Disponível em: <<https://editora.pucrs.br/edipucrs/acessolivre/anais/serpinf-senpinf/assets/edicoes/2020/comp-list-docs.html>> Acesso em: 01 jul.2021.

PEREIRA, L. F. P. No labirinto da gestão: desdobramentos do processo de institucionalização e transformação de moradores de rua em “usuários” dos serviços da assistência social. In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN.G. (Org). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EdUFSCar, 2016. p. 89-114.

PIRES, R. R. C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. DE (Eds.). . Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: Ipea-ENAP, 2018. p. 185–206.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. **Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A.; Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. In: In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 14, p. 351-379.

PIRES, Roberto . Burocracias, Gerentes e suas “Histórias de implementação”: Narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: Carlos Aurelio Pimenta de Faria. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. 1ed.Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, v. 1, p. 182-220

PIZZATO, Rejane Margarete Scherolt. "**No olho da rua**": o serviço de atendimento social de rua em Porto Alegre - abordagem social de rua na sociedade contemporânea. 2012. 137 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014. p. 131.

RHODES, R., 1996. The new governance: governing without government. **Political Studies**, n.44, pp.652-667.

SÃO PAULO (cidade). Decreto 40.232 de 02 de janeiro de 2001. Regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua da Cidade de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-40232-de-2-de-janeiro-de-2001>> Acesso em: 20 jun. 2021.

SÃO PAULO (cidade). **Lei Nº 12.316 de 16 de abril de 1997**. Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12316-de-16-de-abril-de-1997>> Acesso em: 20 jun. 2021.

SÃO PAULO (estado). Decreto 7.113 de 21 de junho de 1935. Extingue a 3.a Secção do Gabinete de Investigações, determina outras modificações internas e aprova o Regulamento daquele Departamento. **Directoria Geral da Secretaria de Estado dos Negocios da Segurança Publica**, São Paulo-SP, 21 jun. 1935. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1935/decreto-7223-21.06.1935.html>> Acesso em: 15jun.2021.

SÃO PAULO (estado). Decreto 7.113 de 21 de junho de 1935. Extingue a 3.a Secção do Gabinete de Investigações, determina outras modificações internas e aprova o Regulamento daquele Departamento. **Directoria Geral da Secretaria de Estado dos Negocios da Segurança Publica**, São Paulo-SP, 21 jun. 1935. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1935/decreto-7223-21.06.1935.html>> Acesso em: 15jun.2021.

SÃO PAULO. Secretaria Especial de Comunicação. **Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019**. Cidade de São Paulo. 31 jan. 2020. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019>> Acesso em 02 jul. 2021.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 3, p. 363-385, 28 maio 2018.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S.; CAMPOS J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, 22(2), 286-317, 2016.

SILVA, A. C. F. **Reprimindo a Ociosidade: Legislação e Controle Social no Pós-Abolição**. Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em História, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná. Curitiba 2009.

SILVA, M. L. L. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. (2020) Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. (Org.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020. cap.2 p. 43-67.

TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

TIENGO, V. M. O Fenômeno População em Situação de Rua Enquanto Fruto do Capitalismo / The Phenomenon Population in Street Situation as a Fruit of Capitalism. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 17, n. 1, p. 138 - 150, 22 ago. 2018.

WU, X., et. al., 2015. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, 34, pp. 165–171. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1449403515000272>> Acesso em: 19 Abr. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010