

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Maria Eduarda Moreira Neiva

Políticas públicas para população em situação de rua: o caso do governo de
Minas Gerais

Belo Horizonte

2022

Maria Eduarda Moreira Neiva

Políticas públicas para população em situação de rua: o caso do governo de
Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Graduação em
Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em Administração
Pública.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva

Belo Horizonte

2022

N417p Neiva, Maria Eduarda Moreira.
Políticas públicas para população em situação de rua
[manuscrito] : o caso do governo de Minas Gerais / Maria
Eduarda Moreira Neiva. – 2022.
[10], 148 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de
Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva

Bibliografia: f. 147-153

1. Políticas públicas – População de rua – Belo Horizonte (MG).
2. Política social. 3. Minas Gerais. [Lei n. 20.846, de 06 de
agosto de 2013]. I. Saraiva, Ágnez de Lélis. II. Título.

CDU 32:35:304(815.11)

Maria Eduarda Moreira Neiva

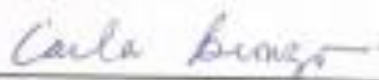
Políticas públicas para população em situação de rua: o caso do governo de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Agnez de Lélis Saraiva – Fundação João Pinheiro



Prof. Carla Bronzo – Fundação João Pinheiro



Prof. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2022.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, ao meu orientador Ágnez, que foi tão paciente e necessário durante todo meu processo, obrigada por ter aceitado me ajudar, até mesmo antes da certeza de qual seria o tema da minha monografia. Foi uma honra ser orientada por você, agradeço principalmente por toda paciência e gentileza que teve comigo durante todo processo. Sempre te admirei muito por sua simpatia e sabedoria, por tanto, encerrar esse ciclo da graduação tendo sua orientação é de grande importância para mim.

Agradeço, também, a toda equipe responsável pela Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua do estado de Minas Gerais, alocada na SEDESE, que se disponibilizou a me ajudar nessa pesquisa. E, principalmente, agradeço aos queridos Luiza e Ronnie, da CODPOPRUA, obrigada por toda abertura e disponibilidade de compartilhar o trabalho que fazem, que inclusive é tão importante e essencial.

Obrigada Henrique, por toda parceria e auxílio, sou muito feliz pela relação que estamos construindo. Te agradeço por todos os momentos juntos, por sempre me ajudar a ver meu potencial e me apoiar tanto e por deixar tudo mais leve e divertido.

Além disso, não poderia deixar de agradecer aos meus pais, que sempre me incentivaram a estudar e me apoiaram. Por fim, agradeço a todos os colegas de turma, que fizeram parte dessa fase tão importante que foi minha graduação, e, em especial, agradeço os amigos que fiz nessa caminhada, que foram suporte e acolhimento, que sempre estiveram ao meu lado. Obrigada Bárbara, Juliana, Lara e Isadora, por fazerem a faculdade um ambiente mais leve e acolhedor, sou muito feliz pela nossa amizade.

RESUMO

O presente trabalho realiza, a partir de um estudo de caso simples, a análise do desenho e implementação da política estadual de Minas Gerais para a População em Situação de Rua e tem como o seu objeto específico de análise o desenho e a implementação da política no município de Belo Horizonte. O objetivo geral do estudo é compreender o seu desenho, a sua adequação à realidade desta população e como a implementação traduz, ou não, o que foi formulado. As análises identificam ainda se os recursos mobilizados são suficientes para provocar transformações nas condições de vida desta população. Para tanto, o estudo teve como fontes principais os instrumentos normativos que regulamentam a referida política e a aplicação de entrevistas no formato de questionário semiestruturado aos implementadores da política. Observou-se que há um descompasso significativo entre o formulado e implementado, por isso, os dispositivos legais não têm sido instrumentalizados da melhor forma, o que se expressa a partir de um quantitativo insuficiente de servidores e equipamentos e ausência de recursos específicos direcionados à política estadual. Verificou-se, ainda, que o modelo de implementação estipulado nas legislações como descentralizado e articulado com municípios e entidades ocasiona a desresponsabilização geral, em que nenhum ente assume a frente da sua provisão e a implementação da política acaba ficando insuficiente e incompleta. Observou-se, também, que no caso do governo do estado de Minas Gerais, não tem sido uma escolha dar continuidade qualificada na política para esta parcela da população, ocasionando em inúmeras deficiências e vulnerabilidades na implementação que acaba por carecer, principalmente, de maior apoio governamental.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Políticas Sociais; Pessoas em Situação de Rua; Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua.

ABSTRACT

This paper conducts, from a simple case study, the analysis of the formulation and implementation of the Minas Gerais state policy for the Homeless Population and has as its specific object of analysis the formulation and implementation of the policy in the municipality of Belo Horizonte. The general objective of the study is to understand its design, its adequacy to the reality of this population and how the implementation translates, or not, what was formulated. The analyses also identify whether the resources mobilized are sufficient to bring about changes in the living conditions of this population. To this end, the study had as main sources the normative instruments that regulate this policy and the application of interviews in the format of a semi-structured questionnaire to the policy implementers. It was observed that there is a significant gap between what has been formulated and what has been implemented, which is why the legal provisions have not been instrumentalized in the best way, expressed through an insufficient number of employees and equipment, and lack of specific resources directed to the state policy. It was verified, also, that the implementation model stipulated in the legislation as decentralized and articulated with municipalities and entities causes a general lack of responsibility, in which no entity assumes the front of its provision and the implementation of the policy ends up being insufficient and incomplete. It was also observed that, in the case of the state government of Minas Gerais, it has not been a choice to give qualified continuity to the policy for this part of the population, resulting in countless deficiencies and vulnerabilities in the implementation that end up lacking, especially, greater governmental support.

Keywords: Public Policy; Social Policy; Homeless People; Public Policy for Homeless People.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Série histórica - Famílias em situação de rua (2012 a 2022) – Brasil	73
Gráfico 2 - Série histórica - Famílias em situação de rua (2012 a 2022) – Minas Gerais.....	74
Gráfico 3 - Comparação das séries históricas do Brasil e de Minas	75
Gráfico 4 - Distribuição das pessoas em situação de rua na região sudeste com relação as demais regiões.....	76
Gráfico 5 - Distribuição das pessoas em situação de rua de Minas Gerais com relação a região sudeste	77
Gráfico 6 - Distribuição das pessoas em situação de rua de Belo Horizonte com relação a Minas Gerais	78
Figura 1 - Rede da Política Estadual para pessoas em situação de rua de Minas Gerais.....	119
Figura 2 - Boletim Semanal nº 43 do Canto de Rua Emergencial.....	128

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 - População em situação de rua Belo Horizonte (1998 e 2005) – Gênero	79
Quadro 2 - População em situação de rua Belo Horizonte (1998 e 2005) – Distribuição por faixa etária	80
Quadro 3 - População em situação de rua (2022) – Gênero.....	81
Quadro 4 - População em situação de rua (2022) – Grupo etário.....	81
Quadro 5 - População em situação de rua (2022) – Cor ou raça.....	82
Quadro 6 - População em situação de rua (2022) – Sabe ler e escrever.....	83
Quadro 7 - População em situação de rua (2022) – grau de instrução.....	84
Quadro 8 - Pessoas em situação de rua (2022) – Função principal.....	85
Quadro 9 - Modalidade de contratação dos servidores públicos que atuam na provisão da política estadual para pessoas em situação de rua (2022).....	118
Quadro 10 - Distribuição dos equipamentos em Minas Gerais e Belo Horizonte (2022).....	125

SUMÁRIO

1 - Introdução.....	11
2 - Percurso Metodológico	13
3- Fundamentos teóricos	19
3.1 - Políticas públicas: histórico e definição	19
3.2 - Formas de análise de políticas públicas	26
3.3 - O ciclo das políticas públicas: formulação e implementação.....	36
3.4 - População em Situação de Rua	44
3.5 – Histórico da População em Situação de Rua no Brasil.....	52
3.6 – O cenário atual da População em Situação de Rua	58
3.7 – O SUAS e as Políticas Públicas para a População em Situação de rua	63
4 - Análise de dados	72
4.1 - Dimensionamento da População em Situação de Rua: Brasil, Minas Gerais e Belo Horizonte.....	73
4.2 - Políticas públicas do governo federal para a população em situação de rua	89
4.3 - Desenho da Política do governo de Minas Gerais para a população em situação de rua	101
4.4 - A implementação da política do governo de Minas para a população em situação de rua	116
4.5 - Demais considerações a respeito da Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua	131
5 - Considerações Finais	141
6 - Referências Bibliográficas	147
Anexo 1.....	154

1 - Introdução

Vi ontem um bicho, na imundície do pátio, catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa, não examinava nem cheirava: engolia com voracidade.

O bicho não era um cão, não era um gato, não era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem. (BANDEIRA, 1947, O Bicho).

O poema de Manuel de Sousa Bandeira ilustra a trágica realidade vivida pelas pessoas em situação de rua. Esse grupo, visto como fora dos padrões concebidos “normais” pela sociedade, é incompreendido (BERGER & LUCKMANN, 1986 apud MEDEIROS, 2022), sofrendo um processo de exclusão por não se enquadrar nos padrões de convívio socialmente aceitáveis (MEDEIROS, 2022). As pessoas em situação de rua padecem da exclusão e do desamparo (ROSA, 2005 apud MEDEIROS, 2022), são pessoas que por “cheirar mal” incomodam e ocasionam, em muitas pessoas, sentimentos como a repulsa e indiferença (PASTORAIS, 2012 apud MEDEIROS 2022).

Este estudo analisa a Política Estadual de Minas Gerais para a População em Situação de Rua e tem como seu objeto principal o desenho e implementação no município de Belo Horizonte. Para isso, se propõem a realizar a 1) descrição do desenho e implementação desta política pública; 2) verificação de como a implementação traduz o que se encontra desenhado; 3) identificação da sua adequação a realidade desta população; 4) identificação de se os recursos mobilizados são suficientes para provocar transformações no cenário estadual.

Enquanto questão social, a “situação de rua” configura violação de direitos fundamentais como o acesso à moradia adequada, a não discriminação, segurança, saúde, proteção do lar e família, entre outros (LIMA; GAIO, 2022). Ademais, além destas violações, outro problema relacionado a essa parcela da população é o comportamento dos demais que mesclam de um lado o ódio e de outro a compaixão gerada diante da presença dessas pessoas. Isso reflete no preconceito com essas pessoas, que são estigmatizadas e vistas como incapazes (que precisam de cuidado) ou violentas (objeto da segurança pública).

Estes dois comportamentos gerados pela presença dessas pessoas induzem a tratamento violento e desrespeitoso (NASCIMENTO, 2019).

Partindo dessa realidade, é evidente a necessidade de uma efetiva defesa e promoção de direitos para essa população. Neste sentido, o governo do estado de Minas Gerais instituiu a Política Estadual para a População em Situação de Rua, através da Lei nº 20.846/2013, que garante, entre outras coisas,

Assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; (Inciso I, Artigo 5º da Lei nº 20.846/2013).

Tendo em vista que o objeto de estudo deste trabalho recai sobre o desenho e implementação da Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua, é importante, desde já, tecer algumas considerações sobre essas fases da política pública. Na formulação encontramos os métodos e objetivos escolhidos para o enfrentamento do problema público explicitado (ROCHA; SECCHI, 2018). E, na implementação, fase que sucede à tomada de decisões e antecede as avaliações, é que são produzidos os resultados concretos da política pública, ou seja, é nesse momento que as regras e processos são convertidos em ações (ROCHA; SECCHI, 2018).

Diante da relevância do estudo dessas fases da política pública, devido fato de ser uma política já existente e em aplicação, este trabalho se propõe a responder à seguinte pergunta: como o governo de Minas Gerais formulou e implementa a sua política para a população de rua no município de Belo Horizonte?

Este trabalho contém, além de introdução e considerações finais, mais 2 capítulos, subdivididos em 7 e 5 seções, respectivamente. No capítulo dos fundamentos teóricos, o objetivo é apresentar a literatura sobre a temática, a fim de fundamentar as análises do capítulo seguinte. Este se divide em: análise do histórico e definição das políticas públicas, compreensão das formas de análise de uma política pública e os seus tipos; o entendimento do ciclo de política pública, tendo como foco os momentos de formulação e implementação; análise de quem são as pessoas em situação de rua; entendimento do histórico dessas pessoas no Brasil; compreensão do cenário atual vivido por tais pessoas; e,

análise do que existe a respeito das políticas públicas para as pessoas em situação de rua.

No capítulo de análise de dados, a intenção é, a partir dos dados disponíveis, análise documental e realização de questionários com os implementadores da política estadual compreender: como tal população se dimensiona, qual o seu perfil; quais as políticas do governo federal destinadas a PSR; como é o desenho da Política Estadual para PSR de Minas Gerais; como tem se dado a implementação desta política; e, demais percepções a respeito da política obtidas pelas respostas ao questionário.

2 - Percurso Metodológico

O termo pessoa em situação de rua (PSR) designa, socio antropologicamente, o segmento social particular dos indivíduos que transitam pelo espaço urbano, que devido inúmeras trajetórias de desvinculação socioeconômica, passam a viver em locais impensáveis no imaginário coletivo e que contrapõem o planejamento urbanístico e as regras políticas e econômicas (FRANGELLA, 2009 apud MEDEIROS, 2022). Ademais, segundo os documentos oficiais, o fenômeno da pessoa em situação de rua é explicado, segundo o Decreto nº 7.053/2009, como:

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, 2009, art. 1º, parágrafo único).

Mesmo havendo inúmeras explicações para esse mesmo fenômeno, há uma similaridade entre todas, que é a “situação de rua”, que indica que essas pessoas estão configurando este grupo de maneira transitória, ou seja, estão numa situação de vulnerabilidade e precariedade das condições de vida momentaneamente (MEDEIROS, 2022). Tal especificação é essencial pois evidencia como a situação de rua é uma condição passageira, e que não classifica inteiramente o indivíduo.

Na atualidade, essa população encontra-se num plano de exclusão social e invisibilidade, motivado pelas condições crônicas de falta de moradia adequada e convencional, pela extrema pobreza em que vivem, e, tais fatores, por motivarem doenças físicas e mentais, e vícios, acometem no isolamento social e político destes indivíduos (POLEY; CARRILHO, 2007). Ademais, as violações aos direitos deste segmento são constantes e dos mais diversos sentidos, eles carecem de saúde, emprego, moradia, entre outros direitos básicos. Os obstáculos ao acesso dos direitos sociais para este grupo os deixam numa condição de alta vulnerabilidade social e faz com que estas pessoas sejam comumente vítimas de diversos tipos de violência e alvo constante de intolerância (MINAS GERAIS, 2018).

Além disso, ao se adentrar na temática da População em Situação de rua, dois grandes problemas são sempre colocados em primeira ordem: a multidimensionalidade das causas que levam a formação deste grupo (POLEY; CARRILHO, 2007) e a invisibilidade, ou seja, a falta de dados concisos que retratem o perfil das pessoas em situação de rua (MINAS GERAIS, 2018).

A multidimensionalidade do problema se dá na medida em que, assim como o próprio grupo é diverso, as razões, formas e situações que trouxeram essas pessoas a não estar habitando um domicílio também são diversas e complexas (POLEY; CARRILHO, 2007). Sobre a invisibilidade desse grupo, os dados que identificam e mensuram o contingente daqueles que se encontram nesta situação são precários e, muitas vezes, não retratam a realidade. Pois, as instituições que trabalham com esta parcela da população destacam que é cada vez maior o número dessas pessoas e argumentam ainda que esses indivíduos não são recenseados pelo IBGE e não aparecem de forma precisa em documentos oficiais (MINAS GERAIS, 2018).

Tais fatores se mostram como indicativos da insuficiência na oferta e acesso aos serviços básicos para essa população, uma vez que a ausência de dados oficiais e regulares sobre ela contribui para complexificar a provisão de política pública voltada para este grupo. Isso decorre, em grande medida, devido à complexidade operacional de elaborar pesquisas de campo com pessoas sem endereço fixo e, também, pela multidimensionalidade dos fatores que atuam

para formação deste grupo. Fato este que contribui para aumentar a invisibilidade social da População em Situação de Rua (NATALINO, 2016).

Relacionado a isso, a compreensão da População em Situação de Rua enquanto sujeitos de direito, portanto, objeto de políticas públicas, é uma conquista recente. Neste sentido, somente em 2009 foi promulgado o Decreto nº 7.053 que instituiu a Política Nacional para esta parcela da população que reconheceu esses indivíduos como sujeitos de direito (BRASIL, 2009). Em Minas Gerais, foi no ano de 2013 que a política estadual para a População em Situação de Rua foi instituída, através da Lei nº 20.846 (MINAS GERAIS, 2013).

Ademais, estima-se que o estado de Minas Gerais seja o segundo no país com maior número de indivíduos e famílias em situação de rua. Número este que pode chegar a 14.869 famílias que estão cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal – CadÚnico, segundo informa o Plano de Ação para a População em Situação de Rua para a inclusão no plano de contingência do estado de Minas Gerais para infecção humana pelo novo coronavírus de 2019 (MINAS GERAIS, 2019a). E consideram que no final de maio de 2022, 10.241 pessoas estavam vivendo nas ruas de Belo Horizonte, segundo levantamento do Programa Polos Cidadania da UFMG (Polos Cidadania da UFMG, 2022 apud MEDEIROS, 2022).

O cenário descrito anteriormente, a existência da política estadual para a População em Situação de Rua e do Comitê PopRua-MG permitem apresentar pelo menos duas hipóteses: 1) a Política estadual direcionada a População em Situação de Rua tem sido insuficiente no atendimento a essa população, o que faz com que ela não consiga mitigar e reverter o problema; 2) essa incapacidade da política em resolver os problemas da PSR, decorre da insuficiência de recursos, de equipamentos e pessoal frente às necessidades demandadas por essas pessoas. Além disso, a escolha da análise das fases formulação e implementação foram feitas no intuito de comparar o que foi proposto do que está sendo realizado, a fim de encontrar as lacunas. Para tanto, o presente trabalho se debruça sobre a seguinte questão: “como o governo de Minas Gerais formulou e implementa a sua política para a população de rua no município de Belo Horizonte?”.

Ademais, este estudo nasce, também, do entendimento da ausência ou insuficiência de repertório de conteúdos e dados relacionados à População em Situação de Rua e da percepção de que há um crescente aumento dessa população. Ele entende que essa insuficiência prejudica a construção e implementação de políticas públicas eficazes voltada para mitigar o problema. E considera ainda que o aumento desse público exige ainda mais que essas políticas sejam suficientes para ampará-la e garantir direitos básicos.

Assim, o objeto deste estudo é a análise do desenho e implementação da política estadual de Minas Gerais para a População em Situação de Rua. A análise possibilita, além do seu objetivo geral, melhorar a compreensão do seu desenho, sua adequação à realidade desta população e como a implementação traduz, ou não, o que foi formulado. Ainda em relação aos objetivos deste estudo, ele se propõe identificar se os recursos mobilizados são suficientes para provocar transformações nas condições de vida desta população. Sendo que, o objeto específico de análise é o desenho e a implementação da política no município de Belo Horizonte. A sua escolha se justifica por ele concentrar a maior população nestas condições entre os municípios do estado de Minas Gerais e porque houve o seu crescimento nos últimos anos. O estudo trará elementos para compreender a complexidade do fenômeno e o esforço dos agentes públicos para atuar junto a ela.

Nisso, o objetivo geral deste estudo é analisar o desenho e implementação da Política Estadual para a População em Situação de rua em Minas Gerais no município de Belo Horizonte. E, esse objetivo pode ser dividido nos seguintes específicos: Definir e caracterizar População em Situação de rua de Belo Horizonte; Identificar o desenho da política do governo de Minas Gerais para a população em situação de rua, a partir da análise do seu desenho; Caracterizar a implementação da política estadual de Minas Gerais para a população de rua, os seus problemas, alcance e limites; Compreender como os agentes públicos compreendem e atuam na implementação da política do governo de Minas Gerais para a população em situação de rua.

A respeito dos procedimentos metodológicos para coleta e análise de dados, este estudo realizou primeiro a sua revisão de literatura através da busca para

localizar estudos relacionados a Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e do Repositório digital de Monografias da EG/FJP (RMEG-FJP). Essa busca permitiu ver que ainda há poucos estudos contribuições sobre esta política pública, particularmente do governo do estado de Minas Gerais. Outra informação relevante é que todos os estudos foram produzidos ou publicados na última década, ou seja, entre 2011 e 2020.

Além disso, mesmo havendo contribuições importantes, ainda são poucos e limitados os estudos dedicados às políticas públicas para a População em Situação de Rua. Quanto às abordagens que trabalham a intersectorialidade, os estudos selecionados analisam apenas a interface com as políticas de saúde e de segurança pública. As demais áreas quase não aparecem e podem ser mais bem pesquisadas. Desta forma, o presente estudo não encontrou muito com quem dialogar, sendo considerado, portanto, uma pesquisa exploratória, ou seja, que objetiva explorar o cenário da implementação da Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua.

Para tanto, optou-se por realizar o estudo de caso simples da política estadual de Minas Gerais e, considerando o ciclo das políticas públicas, direcionou o seu foco principal a análise das fases formulação e implementação. Essa escolha se justifica por vários motivos: i) os poucos e insuficientes estudos sobre esta política pública; ii) a necessidade de aprofundar os conhecimentos sobre ela; iii) a possibilidade de estabelecer diálogos com a literatura para identificar o quanto as teorias para análise deste tipo de política são suficientes ou não; iv) trazer contribuições teóricas e analíticas para novos estudos; v) propor reflexões e sugestões para melhorar a política estadual para a População em Situação de Rua.

Ao considerar que os estudos de caso permitem aprofundar o conhecimento por uma realidade específica analisa, para isso o pesquisador se dedica a análise de “um” caso, seja de uma pessoa, grupo, comunidade, meio ou política. Com isso, é possível fornecer explicações mais completas e complexas relacionadas ao caso, ajudando a compreender o conteúdo e limites do mesmo (LAVILLE; DIONNE, 1999). Acredita-se, com isso, que esta escolha tem vantagem por

possibilitar o aprofundamento no caso, o que é viável para melhor compreender a realidade vivida na implementação da Política para as pessoas em situação de rua, em Minas Gerais.

Para isso, o trabalho será composto por 2 etapas principais: análise do desenho da política através das suas normas e entrevista com os implementadores. A análise da política será feita mediante pesquisa sobre os instrumentos normativos que a regulamentam, sendo que, documentos serão analisados mediante a técnica de análise de conteúdo, que desmonta a estrutura e os seus elementos centrais, a fim de esclarecer as principais características, ou seja, o conjunto de vias possíveis para a revelação e reconstrução do conteúdo (LAVILLE; DIONNE, 1999).

Os documentos normativos prioritários são aqueles promulgados ou publicados pelo governo de Minas Gerais. A princípio foram identificados os seguintes instrumentos normativos da referida política: a Lei nº 20.846/ 2013, que institui a Política estadual para a População em situação de rua em MG e o Decreto nº 46.819, que estabelece o Comitê estadual de Acompanhamento e monitoramento da Política para Pop. em situação de Rua (Comitê PopRua-Mg). No entanto, outros instrumentos poderão ser acionados no decorrer da pesquisa.

Para as entrevistas, serão utilizados questionários semiestruturados, realizados tendo como público-alvo os implementadores e gestores da Política no âmbito estadual. Para isso, o público-alvo escolhido são os implementadores da Política Estadual para Pessoa em Situação de Rua. A técnica de análise a ser empregada para interpretação das respostas das entrevistas será análise do discurso. Pois esta permite conhecer e interpretar os argumentos e visão dos entrevistados sobre política e sua relação com a população alvo, apresentando problemas, tensões e acertos na sua provisão.

As entrevistas foram realizadas com implementadores dos diferentes níveis, para isso, foram entrevistados 2 servidores que compõe diretamente o monitoramento da Política no âmbito do estado, 2 que trabalham indiretamente com a política, também no âmbito do estado, e 2 pessoas que compunham o

Comitê POPRUA, atualmente inativo, mas atuante na forma de GT. Por tanto, foram entrevistadas 6 pessoas, que, por questões de sigilo serão anonimizadas durante toda leitura.

Espera-se, portanto, através deste trabalho contribuir com informações e análises para a revisão ou criação de novas estratégias, ações e melhorias na atual Política direcionada à População em Situação de Rua em Minas Gerais.

3- Fundamentos teóricos

Neste capítulo iremos analisar o que a literatura traz relacionada a temática desta monografia. Para isso, o capítulo se subdivide em 7 seções, que trarão o que autores já publicaram a respeito de políticas públicas e pessoas em situação de rua, são elas: Políticas públicas: histórico e definição; Formas de análise de políticas públicas; O ciclo das políticas públicas: formulação e implementação; População em Situação de Rua; Histórico da População em Situação de Rua no Brasil; O cenário atual da População em Situação de Rua; e, Políticas Públicas para a População em Situação de rua.

3.1 - Políticas públicas: histórico e definição

A respeito da conceituação de política pública, ela pode ser entendida como a soma das atividades dos governos, que atuam diretamente ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986 apud SOUZA, 2006). Ou pode ser entendida, ainda, como o que o governo escolhe fazer ou não fazer (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006).

Outra possível definição é a de que a política pública

Se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam (JOBERT; MULLER 1987 apud MARQUES, 2018, p. 2).

A política pública pode ser definida, também, enquanto um curso de ação escolhido para lidar com um problema ou questão de interesse comum, ou mesmo conjunto de decisões inter-relacionas referentes a seleção de objetivos e meios de atingi-los (RUA; ROMANINI, 2013). Ainda sobre o conceito de política

pública, ela é considerada como o conjunto formado pelos processos de estabelecimento de agenda, das alternativas de formulação, escolhas decisivas e implementação da decisão (CAPELLA, 2006).

Outra definição adotada para política pública é que ela é o conjunto de programas, projetos e ações do Estado, seja direto ou por meio de delegações, que tem por objetivo enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. As políticas são materializadas por programas e ações, e concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendem as demandas resultantes de disputa acerca do que é ou deveria ser de interesse público (MADEIREIRA, 2014).

O conceito política pública é polissêmico, admite inúmeras definições e polêmicas (RUA; ROMANINI, 2013). Entretanto, por mais que não exista uma única e melhor definição, a política pública pode ser definida, em sentido amplo, como o campo de conhecimento que busca, simultaneamente, “colocar o governo em ação”, analisar a ação e propor mudanças nos seus rumos. Isto é, as decisões e análises sobre políticas públicas implicam em responder aos questionamentos sobre quem ganha, o que se ganha e em que esse ganho impacta, dando ênfase no que essa decisão soluciona um problema (SOUZA, 2006).

Para tanto, o conceito de política pública precisou pressupor o reconhecimento de que existe uma área da vida que não é privada e individual. Assim, as políticas públicas se remetem a problemas que são públicos e se tornaram governamentais quando entram na agenda. Nesse sentido, é função do Estado promover políticas que sejam demandadas pela sociedade, principalmente, aos mais vulneráveis que dependem da sua atuação para viver e, assim, garantir que as funções estatais se exerçam com legitimidade (MADEIREIRA, 2014).

As políticas públicas podem ser consideradas o conjunto formado por quatro processos: estabelecimento de agenda, consideração das alternativas para a formulação, escolha dominante entre as alternativas e implementação da decisão (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006).

Ao reconhecer algumas das diferenças conceituais em relação ao termo política pública, um recurso comum que também auxilia o seu entendimento é refletir sobre o contexto na qual ela ocorre, as sociedades modernas. Sendo que, nessas sociedades, uma característica latente é a diferenciação social, ou seja, as políticas públicas derivam da vida em sociedade complexa que compreende diferentes padrões de interação, que envolvem cooperação, competição e conflito. Além disso, envolve desigualdades socioeconômicas gritantes tanto internamente aos países, quanto nas relações internacionais (RUA; ROMANINI, 2013).

Ainda sobre as políticas públicas, estas também podem ser conceituadas em si como uma disciplina, para tanto,

a trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público (...) O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, p. 22).

Já enquanto atuação do governo, o termo política pública ganhou relevância como uma ferramenta das decisões do governo durante a Guerra Fria, em que houve a valorização da burocracia estatal como maneira de enfrentar as consequências da guerra e os interesses privados. Nesse momento, a política pública passou a ser provida e estudada através da aplicação de métodos científicos para compreensão das decisões do governo relacionadas aos problemas públicos em expansão (SOUZA, 2006). Além disso,

A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social (SOUZA, 2006, p. 23).

A política compreende o conjunto de procedimentos que se destinam a solucionar, pacificamente, os conflitos de alocação de bens e recursos públicos (RUA, 2012). Desse modo, as políticas públicas são importantes meios de concretização dos direitos e deveres pactuados nas Constituições e demais instituições, num projeto de desenvolvimento e fortalecimento do Estado. No Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal, as políticas públicas têm sido elementos fundamentais e norteadores das ações estatais que contribuem para o alcance dos objetivos pactuados na esfera pública e arenas políticas (MADEIREIRA, 2014). Neste sentido

A Constituição vigente estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, desde a sua promulgação da Constituição tem sido um elemento norteador da formulação e da implementação de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos pactuados (MADEIREIRA, 2014, p. 21).

Uma política pública se constitui em um quadro normativo de ação, que combina elementos de força pública e de competência, que tende a constituir uma ordem local (MULLER; SUREL, 2002). Desta forma “uma política pública constrói um quadro normativo de ação (MULLER; SUREL, 2002, p. 13), assim,

Uma política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política. Esta substância pode ser constituída de recursos: financeiros (os créditos atribuídos aos ministérios), intelectuais (a competência que os atores das políticas são capazes de mobilizar), reguladores (o fato de elaborar uma nova regulamentação constitui um recurso novo para os tomadores de decisão), materiais. Ela é também constituída de “produtos”, isto é, de outputs reguladores (normativos), financeiros, físicos (MULLER; SUREL, 2002, p. 13).

Ademais, a respeito das políticas públicas, é interessante refletir como essas são ações intencionais, sempre com objetivos a serem alcançadas. Após serem formuladas e desenhadas, se desdobram em planos, programas, bases de dados e pesquisas. Ao serem postas em ação, no momento da implementação, se submetem a acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Além disso, as políticas públicas são fundamentais por permitirem a ampliação de habilidades e capacidades de indivíduos, famílias e grupos. E são

consideradas importantes, também, na melhoria da compreensão de processos pelos quais a sociedade passa. Assim, são fundamentais na defesa e ampliação da igualdade e solidariedade social, o que fomenta alterações nas instituições estatais fundamentais aos processos de desenvolvimento (MADEIREIRA, 2014). Além disso, ainda a respeito de políticas públicas,

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22). Desta forma, as políticas públicas são possíveis e inclusive recomendadas de serem estudadas (SOUZA, 2006). Partindo deste pressuposto, a política pública pode ser entendida como uma ferramenta para as decisões governamentais.

A partir disso, é preciso diferenciar a política pública da decisão pública. Uma política pública envolve mais de uma decisão isolada, ou seja, requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já as decisões públicas correspondem a uma única escolha. Assim sendo, uma política pública implica em decisão política, mas não necessariamente toda decisão política constitui uma política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

A capacidade de empreender políticas públicas “*policy capacity*”, é entendida como a habilidade de reunir os recursos necessários para subsidiar as tomadas de escolha coletivas inteligentes e capazes de estabelecer os rumos estratégicos de alocação de recursos escassos para atingir fins públicos (PAINTER & PIERRE, 2005 apud SANTANA; IGLECIAS, 2015). Esta consideração é entendida, por diversos teóricos, como a chave para solucionar entraves de desenvolvimento, a partir do envolvimento entre a habilidade de formular e levar a cabo políticas que conseguem gerar desenvolvimento (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Ademais, a “*policy capacity*” depende da capacidade administrativa, ou seja, a gestão responsável de recursos, pautada em conceitos como economia, responsabilidade, probidade e equidade; juntamente com a habilidade do sistema político conseguir mobilizar recursos na implementação das escolhas políticas tomadas. Assim, a capacidade administrativa e a capacidade política

são interdependentes, já que a memória institucional de um sistema fica estocado em ambos os níveis (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Debater sobre políticas públicas implica em refletir sobre qual espaço cabe aos governos durante a definição e implementação dessas políticas. A perspectiva que mais se aproxima relacionada a essa questão é a da autonomia relativa do Estado, ou seja, os governos têm um espaço próprio de atuação, entretanto, este é permeável a influências internas e externas. Tal autonomia relativa gera determinadas capacidades que criam condições de implementação de objetivos de políticas públicas, e, a margem desta depende de muitos fatores e momentos históricos (SOUZA, 2006).

Um aspecto importante a ser considerado na provisão e análise da política pública são os atores, “*stakeholders*”.

Como identificar os atores em uma política pública? (...) há critérios variados. O mais simples e eficaz deles (...) é perguntar: quem tem alguma coisa em jogo na política pública em questão. Ou seja, quem estará preocupado em ganhar ou perder, direta ou indiretamente com uma *policy*? Que indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores da vida econômica ou social têm seus interesses efetiva ou potencialmente afetados pelas decisões e ações que compõem a política pública (...)? (RUA; ROMANINI, 2013, p. 19).

Ou seja, são os envolvidos, portadores de interesse, que podem ganhar ou perder a depender da decisão que for tomada. Comumente, os principais atores são: Poder Executivo, principal *locus* de formulação e gestão da política pública; Poder Legislativo, importante na análise, legitimação e fiscalização da política; Poder Judiciário, há decisões de juízes que alteram a política; outras esferas do governo, como a estadual e a municipal; organizações da sociedade civil, tais como, grupos que influenciam na formulação e fiscalização e organismos e acordos internacionais (RUA; ROMANINI, 2013).

Outra maneira de compreender os atores envolvidos nos conflitos é separá-los em atores públicos e privados. Entre os atores públicos estão os políticos e burocratas. Os políticos são aqueles cuja posição é proveniente de mandato eletivo, assim, sua atuação é condicionada ao cálculo eleitoral. Já os burocratas são aqueles que a ocupação desse cargo exige conhecimentos especializados,

ou seja, se situar em carreira pública, são esses que controlam os recursos de autoridade e informação (RUA, 2012).

Já entre os atores privados, se encontram empresários, dotados de grande capacidade de influir nas políticas públicas; os trabalhadores, que atuam através de ação organizada; os agentes internacionais; mídia, representada principalmente por jornais e televisão, são importantes agentes formadores de opiniões, entre outros (RUA, 2012). Ademais,

Um outro ator importante são os trabalhadores. O seu poder resulta da ação organizada, portanto, atuam através de seus sindicatos, que eventualmente são ligados a partidos, ONGs e até mesmo a igrejas. No caso dos trabalhadores, é importante considerar que, dependendo da importância estratégica do setor onde atuam, podem dispor de maior ou menor poder de pressão (RUA, 2012, p.5).

Independentemente de como estes forem classificados, uma maneira simples e eficaz de identificá-los é estabelecendo quem são aqueles que tem seus interesses direta ou indiretamente afetados pelas ações e decisões que compõem a política em questão. Sendo que, em função de preferências e expectativas de resultados, sejam vantajosas ou desvantajosamente, esses atores tendem a fazer, entre si, alianças para entrar com mais força na disputa (RUA, 2012).

A área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores. Primeiramente, Laswell (1936), introduziu a análise de políticas públicas, “*policy analysis*” a fim de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos, no intuito de estabelecer diálogos entre governo, grupos de interesse e cientistas sociais (SOUZA, 2006).

Depois, Simon (1957) introduziu o conceito da racionalidade limitada aos decisores públicos, “*policy makers*”, e propôs que esta limitação poderia ser minimizada através de conhecimento racional, uma vez que, para Simon, a racionalidade dos decisores era limitada por questões relacionadas a informações incompletas ou imperfeitas (SOUZA, 2006).

O racionalismo de Laswell e Simon foi questionado por Lindblom (1959; 1979), que propôs a incorporação de outras variáveis ao processo de formulação e análise de políticas públicas. Entre essas destacam as relações de poder e a

integração entre as diferentes fases do processo decisório. Por fim, Easton (1965) trouxe uma visão sistêmica a área da política pública, propondo a relação entre a formulação, resultados e ambiente. Desse modo, Easton contribuiu com a ideia de que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, mídia e grupos de interesse e que todos esses influenciam os resultados e efeitos da política (SOUZA, 2006).

Neste capítulo ficou claro, portanto, que o conceito da política pública é algo complexo, devido caráter polissêmico que admite inúmeras definições. A junção das explicações permite a compreensão de que a política pública é formada por quatro processos: estabelecimento de agenda, consideração de alternativas, formulação de alternativas dominantes para decisão e implementação da decisão. Além disso, ao analisar e definir as políticas públicas estamos buscando compreender quem ganha, o que se ganha e qual o impacto.

Ademais, é compreensivo que as políticas públicas são a decisão tomada pelo governo a fim de solucionar um problema; sendo que, as políticas públicas tomam força devida complexidade da sociedade, que envolve cooperação, competição e conflito. Por fim, observa-se que as políticas públicas se fortalecem devido caráter ímpar da sociedade, marcado pelas desigualdades socioeconômicas. Agora que o conceito de política pública foi compreendido, vamos nos debruçar sobre as formas de analisá-la.

3.2 - Formas de análise de políticas públicas

São muitas as razões que justificam a importância que as políticas públicas ocupam nos debates. Certamente, os seus custos e benefícios sociais ocupam grande atenção e incentivaram o crescimento do campo de estudos dedicado a elas (MADEIREIRA, 2014).

Analisar uma política pública é uma questão desafiadora, pois o trabalho vai além de compreender os resultados das decisões governamentais. A iniciar pelo nome “política pública”, de origem francesa, e o caráter polissêmico do termo política se apresenta como um primeiro desafio. Isso acontece porque o termo, ao ser traduzido para a língua inglesa, designa, ao mesmo tempo, a esfera política

(*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*) (MULLER; SUREL, 2002).

Tem se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês “*polity*” para denominar as instituições políticas, “*politics*” para os processos políticos e, por fim, “*policy*” para os conteúdos da política. A dimensão material “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas; no quadro da dimensão processual “*politics*” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão institucional “*polity*” se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo (FREY, 1999 apud RUA; ROMANINI, 2013, p.7). O campo de conhecimento que visa compreender a política pública exige a integração de quatro elementos: “a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas” (SOUZA, 2006, p.21). Um dos principais focos analíticos da política pública é a identificação do tipo de problema (SOUZA, 2006), ou seja,

o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (SOUZA, 2006, p. 40).

Assim, para analisar uma política pública, não se pode proceder de apenas um recorte da esfera política, uma vez que isso privilegia certa atividade e ignora outra. É preciso, portanto, lançar um olhar diferenciado sobre a ação pública em seu conjunto, ou seja, debruçando-se a partir do ponto de vista do centro de gravidade na esfera pública estatal, identificar ações e atores que ela mobiliza e atingir a sua implementação (MULLER; SUREL, 2002). Deste modo, fica evidente a importância de, ao analisar uma política pública, pensar na sua multidimensionalidade e ter o cuidado de buscar dimensões e variáveis que permitem a análise.

Anteriormente à análise das políticas públicas, faz-se necessário se debruçar sobre os problemas que motivaram a sua provisão. Identificado o problema, o desafio seguinte é entender qual o sentido da política, uma vez que este pode ser explícito e implícito, ou seja, se é ou não evidenciado pelos tomadores de decisão governamental e demais atores. Este problema se relaciona a distância

inevitável entre os objetivos da política que foram definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constados na implementação (MULLER; SUREL, 2002).

O problema aqui posto é o do grau de elaboração dos objetivos implícitos próprios a toda política. É sempre muito difícil responder a esse tipo de questão, porque, quando interrogamos os atores de uma política, sempre nos confrontamos com fenômenos de reconstrução a posteriori: de um lado, os atores são evidentemente incapazes de prever todas as consequências de sua ação; de outro lado, o sentido de uma ação se modifica na medida de sua implementação, e os atores modificam de modo retrospectivo os seus fins em função dos resultados da própria ação que estão em condições de observar e avaliar (MULLER, SUREL, 2002, p. 21).

Portanto, os estudos de política pública precisam levar em conta tanto as intenções dos tomadores de decisão, quanto os processos de construção de sentido ao longo do desenvolvimento (MULLER; SUREL, 2002).

Na tentativa de entender melhor a ação governamental, ou seja, o que o governo faz ou deixa de fazer e como isso repercute na vida dos cidadãos, foram propostos modelos de análise das políticas públicas. Entre estes modelos, um dos principais é que debruça sobre o tipo da política pública. Este, desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972), foi elaborado a partir da máxima “a política pública faz a política (SOUZA, 2006, p. 28)”, que quer dizer que cada tipo de política pública encontra diferentes formas de apoio e rejeição e que as disputas em torno das decisões passam por diferentes arenas. Segundo Lowi, uma política pública pode assumir quatro tipos: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva (SOUZA, 2006).

As políticas distributivas alocam bens ou serviços a parcelas específicas da sociedade a partir de recursos vindos da coletividade (RUA; ROMANINI, 2013). Ou ainda, a política pública distributiva designa o formato das

Decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo (SOUZA, 2006, p. 28).

Por sua vez, as políticas regulatórias estabelecem obrigatoriedades, interdições e condições para a realização de determinadas atividades, e, seus custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada ou privilegiando

interesses restritos (RUA; ROMANINI, 2013). Elas “são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse (SOUZA, 2006, p. 28)”.

As políticas redistributivas são aquelas que distribuem bens e serviços a segmentos particularizados da população através de recursos oriundos de outros grupos em específico. Por este motivo, esse tipo de política apresenta grande potencial de conflito (RUA; ROMANINI, 2013). Além disso, são essas as

que atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2006, p. 28).

Por fim, as políticas constitutivas “lidam com procedimentos “(SOUZA, 2006, p. 28). Elas, também, são conhecidas como políticas estruturadas e são aquelas que consolidam regras do jogo político. Ou seja, são as normas e procedimentos sobre os quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas (RUA; ROMANINI, 2013).

Sendo que, ao fim, “cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p. 28)”.

Outra questão relacionada à análise das políticas públicas é o questionamento de se uma ação foi uma decisão ou uma não decisão, ou seja, “pode uma política consistir em não fazer nada?” (MULLER; SUREL, 2002, p. 22). Ao adentrar neste desafio, a não decisão pode ser de três tipos:

1-A não decisão intencional corresponde a uma situação em que é possível mostrar que com certeza houve vontade da parte dos atores político-administrativos de não decidir;

2-A não decisão controvertida corresponde a uma situação em que o problema em causa é objeto de controvérsia pública muito viva, para que possa gerar as condições de produção e/ou de legitimidade de uma ação pública;

3-A não execução corresponde a um caso no qual uma política, decidida num certo nível, deve ser objeto de decisões específicas tomadas por um ou mais níveis políticos administrativos diferentes (MULLER; SUREL, 2002, p. 22-23).

Estes tipos se relacionam a Teoria da Não-Decisão, uma das teorias de Formação da Agenda de Política Pública, para esta “à não execução

corresponde a um caso no qual uma política, decidida num certo nível, deve ser objeto de decisões específicas tomadas por um ou mais níveis políticos administrativos diferentes (RUA; ROMANINI, 2013, p. 63).

Outro desafio relacionado a análise de uma política pública está relacionado ao gasto público derivado:

Quando se procura avaliar a ação do Estado num setor determinado, somos tentados a nos ater a um indicador orçamentário e, particularmente, a considerar que uma política será tanto mais importante - ou tanto mais eficaz - quanto mais elevados forem os créditos que lhe são destinados. Ora, as características da ação do Estado vão além dos indicadores orçamentários (MULLER; SUREL, 2002, p. 22).

Por isso, não se pode limitar a análise ao indicador orçamentário, já que as características da ação estatal vão muito além do orçamento e, por isso, não necessariamente o impacto de uma política é proporcional a despesa por ela ocasionada (MULLER; SUREL, 2002). Assim, é preciso levar em conta a dimensão simbólica da política pública, ou seja, a percepção e a imagem construída a partir dela (EDELMAN, 1976 apud MULLER; SUREL, 2002).

Ainda sobre a análise das políticas públicas, esse campo de estudo envolve considerar ao menos dois tipos de causalidade na sua provisão:

Uma sobre as causas do problema a ser objeto da política e outra sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema. A maior parte das propostas de intervenção contém essas duas causalidades de forma implícita (e não comprovada), o que talvez explique ao menos parte dos insucessos obtidos com certa frequência (MARQUES, 2018, p. 2-3).

Baseado nisso, os modelos analíticos precisam explicitar essas causalidades, sustentadas ou presumidas, de forma independente dos objetivos últimos das políticas (MARQUES, 2018). Um dos precursores da análise das políticas públicas foi Lasswell, que em 1936 defendia que o centro da análise deveria ser o governo, a *"policy analysis"*, ou seja, a compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercavam a sua provisão e a decisão era considerada a parte mais importante (MARQUES, 2018).

Depois, Herbert Simon, em meados de 1950, foi um precursor por fundar um entendimento comportamentalista diferente, ancorado na interpretação da

decisão através da perspectiva da racionalidade limitada “*bounded*”. Neste caso, a racionalidade dos indivíduos era condicionada pela informação disponível, por suas características cognitivas e pelo tempo e recursos que dispunham para tomar decisões. Estas limitações circunscreviam a racionalidade das decisões (MARQUES, 2018).

Depois, David Easton, em 1970, contribuiu com a construção de um arcabouço geral que explica a ideia da política como alocação autárquica de valores na sociedade. Para ele, a vida política era um sistema aberto que era influenciado por dinâmicas de outros sistemas sociais. Assim, as políticas públicas se explicam pela interação entre os sistemas de políticas, sistema político e demais sistemas (MARQUES, 2018).

O subsistema das políticas seria impactado por “*inputs*” (entradas) oriundos dos outros sistemas, em especial pelas reivindicações e apoios de grupos de interesse, assim como de dentro do próprio sistema – os “*withinputs*”. O sistema geraria “*outputs*” para os demais sub-sistemas e para si mesmo, gerando “*feedback*” (MARQUES, 2018, p. 5).

Nisso, as políticas eram compreendidas enquanto respostas do sistema de impulsos e o Estado era considerado um alocador técnico e automático que respondia a esses conflitos e disputas externas (MARQUES, 2018).

Uma outra forma de análise da política pública é a abordagem sequencial, relacionada ao ciclo das políticas públicas. Essa consiste na separação da política em sequências de ação, que, ao mesmo tempo, descrevem a realidade e criam um tipo ideal de ação pública. (JONES, 1970 apud MULLER; SUREL, 2002).

Esse modelo se baseia na teoria de que, a cada fase, os atores que participam do processo devem resolver enigmas sucessivos e, a partir dessas respostas, se define os contornos da política pública:

1. A colocação na agenda (agenda setting) leva os atores a identificar e/ou a definir e/ou a construir o problema a tratar. Ela marca as condições de gênese da ação pública e segue uma multidão de caminhos possíveis, de acordo com o input inicial (catástrofe natural, motim, revelação dos números do desemprego...).

2. A produção das soluções ou alternativas compreende a procura de objetivos desejáveis e/ou adaptados ao problema percebido (*policy formulation*).

3. A decisão no sentido próprio vem em seguida. Trata-se, sem dúvida, da sequência em princípio a mais visível, mas na realidade é muito difícil isolá-la com precisão, na medida em que ela ultrapassa o estrito quadro institucional.

4. A implementação (*implementation*) diz respeito à execução (ou à não execução) prática das decisões elaboradas e formalmente adotadas nas etapas anteriores.

5. A avaliação (*policy evaluation*) consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa. "Quais têm sido os efeitos da política decidida e implementada?" "Estes efeitos correspondem aos efeitos esperados?" "É preciso 26 modificar a política, na sua concepção ou na sua implementação?" São questões que balizam esta fase particular.

6. A conclusão do programa (*program termination*) constitui uma sequência muito controvertida entre os próprios defensores da abordagem sequencial, cobrindo de maneira ambígua a questão da "extinção de uma política" e/ou da realização dos objetivos fixados (MULLER; SUREL, 2002, p. 25-26).

Essa abordagem foi considerada bastante positiva, ao propor, a partir de um quadro simples, a análise da ação pública. Até este momento, o processo de decisão era considerado racional e o elemento central das políticas, a tomada de decisões, era compreendido de maneira técnica (MARQUES, 2018).

Entretanto, a visão sequencial é linear demais e acaba por simplificar a ação pública, posto isso,

uma política pública é, também, fazer "política" por outros meios, constituindo as políticas os elementos de um processo mais global que corresponde a uma combinação de regulação política e de legitimação na sociedade (MULLER; SUREL, 2002, p. 22).

Portanto, ao analisar as políticas públicas, o ideal é utilizar dessa abordagem, mas indo além, ultrapassando esse quadro restrito e observando que elas envolvem, também, elementos de participação política que completam, concorrem e interagem com as fases (COBB, ELDER, 1983 apud MULLER; SUREL, 2002). Ou seja, é preciso analisar a política pública vinculando as demais políticas, as dinâmicas, os atores que caracterizam a política, os processos e as interações que geram a formação e evolução da política (MULLER; SUREL, 2002). Até este momento, aceitava-se que os problemas das políticas públicas se derivavam do desenho (MADEIREIRA, 2014).

Um enorme contraponto a centralidade da racionalidade no processo decisório foi colocado por Cohen, March e Olsen, em 1972, a partir do chamado “modelo da lata de lixo”

Para eles, seria equivocada a representação do processo de decisão conforme concebido pelos trabalhos clássicos, segundo a qual, considerando objetivos e preferências pré-existentes seriam escolhidos meios para a solução de um dado problema, concluído como o melhor a partir de cálculo sinóptico (MARQUES, 2018, p. 8).

Para tanto, segundo esse modelo, devido restrições orçamentárias e operacionais, o processo de decisão seria o contrário do proposto, ou seja, os gestores escolhem o problema em função de suas capacidades administrativas já existentes e instaladas. A partir desse momento os estudos começaram a considerar as representações anteriores muito racionais, lineares e desconsideravam a existência de diversos níveis do governo e ciclos concomitantes, o que flexibilizou a importância da racionalidade no processo decisório (MARQUES, 2018).

Levando em consideração a finitude dos recursos financeiros e operacionais, e a incompletude das informações, o controle da implementação acaba sendo responsabilidade de inúmeros diferentes atores decisores e elaboradores das políticas. Neste caso, a implementação é colocada como etapa essencial de análise para compreensão das políticas públicas, uma vez que essa etapa a transforma, por isso, deve ser objeto de preocupação dos analistas e, por isso, deve ser considerada como central (MARQUES, 2018).

Ademais, a respeito da implementação, “o debate (...) surge da averiguação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas, com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados (D’ASCENZI; LIMA, 2011 apud MADEIREIRA, 2014, p. 51)”. Assim, a implementação passa a ser vista como um momento que possui estrutura e dinâmica própria, por isso exige um campo específico de análise.

Existem dois modelos de implementação e análise de políticas públicas: “*top down*” (de cima para baixo) e “*bottom up*” (de baixo para cima). O primeiro é caracterizado pela clara separação entre o momento de tomada de decisão e implementação. Neste caso, os tomadores de decisão (políticos) estão

separados dos implementadores (administradores). Esse modelo parte de uma ideia de que as políticas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e a implementação deve ser um esforço administrativo a fim de achar meios para os fins estabelecidos (ROCHA; SECCHI, 2018).

Além disso, a visão “*top down*”

pode ser descrita como uma teoria de implementação “de correspondência”, pois ela assume que existe uma clara articulação entre a política pública pretendida e a dificuldade conceitual e prática de como transmitir essa intenção fielmente para baixo, na linha de comando burocrático (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p. 102).

Por tanto, no modelo “de cima para baixo”, são buscadas deficiências na forma com que a política é comunicada e os padrões de implementação aplicados, ademais, nesse modelo os estudos são direcionados para ação estatal e para os agentes públicos responsáveis pela provisão da política pública (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Já no modelo “*bottom up*”, há uma maior liberdade para os burocratas e redes de atores se auto-organizarem e modelarem a implementação. Neste caso, o formato de decisões da política pública não é definitivo, podendo ser modificado de acordo com a demanda, uma vez que há maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas (ROCHA; SECCHI, 2018). Por isso,

Analistas “de baixo para cima”, por outro lado, começam com a suposição de que os burocratas em nível de rua muitas vezes enfrentam uma tarefa impossível. Ambiguidade das políticas, recursos limitados e pressões de tempo podem tornar impossível a implementação de políticas públicas conforme o esperado. Se os resultados fossem considerados menos do que satisfatórios do ponto de vista de um formulador de políticas, essa perspectiva procuraria pelas razões em lacunas de recursos, nos incentivos embutidos no ambiente institucional enfrentado pelos burocratas de nível de rua, e na compreensão de seu trabalho e suas funções, que tais gestores desenvolvem em resposta aos requisitos de implementação em várias ocasiões insustentáveis (ROCHA; SECCHI, 2018, p. 103).

Além disso, nesse modelo supõe-se que os burocratas em nível de rua enfrentam tarefas muito difíceis. Este seria motivo para levar a problemas que se relacionam a lacunas de recursos, incentivo, entre outras questões relacionadas àqueles de implementação que seriam insuficientes e insustentáveis. (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Nas análises *bottom up*, os estudos direcionam seu olhar para a implementação e para relação entre o Estado e o público-alvo da política pública, e, neste caso, a análise demanda o conhecimento do seu ciclo para que o estudo compreenda as suas possibilidades e problemas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Outra Teoria de Formação da Agenda de Política Pública é o dos Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, 1984. Ele é considerado um dos mais persuasivos na tentativa de explicar a formação de agenda das políticas públicas. Em seu modelo, uma demanda é inserida na agenda governamental quando desperta interesse dos formuladores que a reconhecem como problema político. Entretanto, devido grande volume e complexidade das demandas e processos governamentais, é preciso que haja a convergência entre três fluxos: o dos problemas, das políticas públicas e da política. Ou seja, é num contexto em que as ações e interações entre atores políticos em torno de determinado tema e interesse se convergem que a agenda é estabelecida (KINGDON, 1984).

Para esse modelo, “o contexto político cria um “solo fértil” para os problemas e suas soluções (RUA; ROMANINI, 2013, p. 74)”. Assim, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo são fatores principais que afetam a agenda. Nisso, não apenas poder, mas ideias, influências, pressão e estratégia se fazem fundamentais para as escolhas de agenda da política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

Portanto, a formulação parte dos níveis mais elevados; esse modelo oferece uma interpretação não determinista do processo de formação da agenda governamental, que proporciona uma alternativa às abordagens baseadas no cálculo racional (SOUZA, 2006 apud RUA; ROMANINI, 2013).

Já a terceira Teoria de Formação da Agenda de Política Pública é a do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones, 1993. Esse modelo nasce da indagação sobre as causas de continuidade e mudanças nas políticas públicas e parte do pressuposto da noção de racionalidade limitada dos indivíduos. Para esse modelo, a mudança de agenda ocorre em momentos críticos em que uma questão chega ao macrossistema favorecendo mudanças em subsistemas que, anteriormente, eram considerados estáveis (RUA; ROMANINI, 2013).

Conclui-se, portanto, que para analisar uma política pública é necessário ir além de compreender resultados das decisões governamentais, indo atrás do que compreende o caráter polissêmico da palavra política pública, que designa, ao mesmo tempo, as instituições políticas “*polity*”, a atividade política “*politics*” e a ação pública “*policies*”, também conhecida como o conteúdo político “*policy*”.

Assim, analisar uma política pública é visualizar suas multidimensionalidades e ter o cuidado de buscar dimensões e variáveis que permitem a análise, além de compreender as intenções dos tomadores de decisão, e analisar o sentido do processo de construção ao longo da sua evolução.

Sobre o tipo da política pública, resumidamente existem quatro: as distributivas, que alocam bens e serviços a parcelas específicas da população através de recursos da coletividade; regulatórias, que estabelecem obrigações, interdições e condições; redistributivas, que distribuem serviços e bens a grupos a partir de recursos oriundos de outros grupos específicos; e constitutivas, que lidam com procedimentos.

Ademais, na fase de implementação e análise das políticas públicas há dois modelos, de cima para baixo “*top down*” e de baixo para cima “*bottom up*”, sendo que no primeiro os tomadores de decisão (políticos) estão separados dos implementadores (administradores) e no segundo há uma maior liberdade para os burocratas e redes de atores se auto-organizarem e modelar a implementação. Após entender a importância e as formas de analisar uma política pública, faz-se necessário conhecer e compreender as fases, ou o ciclo das políticas públicas.

3.3 - O ciclo das políticas públicas: formulação e implementação

Grande parte dos estudos sobre políticas públicas se dedica a compreensão de alguns de seus determinados momentos. Na literatura de análise de políticas, os momentos são denominados fases ou estágios da política. Assim, para facilitar a sua visualização e interpretação, uma das técnicas utilizadas é tratá-las como um ciclo. O ciclo de políticas públicas é uma organização que para efeito de análise estabelece fases ou etapas interdependentes (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Acredita-se que foi Harold Lasswell um dos primeiros a subsidiar a consolidação da análise das fases da política pública, no intuito de estudar os problemas públicos e a política (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios,

circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação (LASSWELL; LERNER, 1951 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 139).

Entretanto, essa divisão foi alvo de inúmeras críticas, isso devido fato de que nem toda política pública se constitui nos limites do aparelho estatal, portanto, seria um erro manter tal análise restrita a esse âmbito (PARSONS, 1995 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011). Ademais, o modelo foi criticado por ser demasiadamente racional, o que acaba por rejeitar a ideia de que pensar a política vai muito além desse processo meramente administrativo e funcional. Além de que, seria fundamental analisar o poder e a interação entre as fases, afinal, “o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim” (LINDBLUM, 1959 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 140).

Estudos posteriores fizeram novas críticas ao modelo de Lasswell, neste momento, Gary Brewer (1974)

introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo e propôs uma nova fase neste ciclo, prévia ao debate governamental, que denominou de fase de reconhecimento do problema. Assim, decompôs o processo decisório em seis etapas – invenção, estimativa, seleção, implementação, avaliação e término – e incrementou o modelo de análise proposto por Lasswell, sem romper com a lógica de análise que se estabelecia (BREWER, 1974 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Apesar das diferentes abordagens e etapa, as ideias de fases no ciclo da política pública se mantiveram ao longo do tempo com poucas variações (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Alguns estudos mais recentes consideram sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. O uso do ciclo nas análises é uma importante estratégia didática para permitir o estudo de cada uma das etapas, identificar possíveis problemas que possam acometer em cada uma delas, contribuir para superá-los e para que o Estado tenha melhor desempenho e legitimidade (ROCHA; SECCHI, 2018).

A respeito das fases do ciclo, a identificação de um problema público ocorre quando há algum acontecimento que afeta negativamente determinados grupos sociais, parcelas ou toda a população. Estes acontecimentos devem ser passíveis de serem solucionados ou mitigados (ROCHA; SECCHI, 2018).

A partir deste momento, a formação de agenda ocorre quando um conjunto de problemas se tornam públicos e passam a fazer sentido para o governo. Ou seja, os temas são passíveis de enfrentamento pelo poder público estatal (ROCHA; SECCHI, 2018). A agenda governamental pode ser definida, também, como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram a atenção num determinado momento (CAPELLA, 2006).

Sendo que, um problema passa a fazer parte dessa agenda quando desperta atenção e interesse dos formuladores. Entretanto, devida complexidade e volume de questões que se apresentam a eles, apenas algumas realmente chegam a ser consideradas. Esse subconjunto é chamado agenda decisional, e contempla as questões prontas para uma decisão ativa, ou seja, que estão prestes a se tornar realmente políticas. Sendo que vão para essa agenda apenas os assuntos que são resultado dos três fluxos: problemas, soluções ou alternativas e política (CAPELLA, 2006).

A emergência das questões que compõem a agenda explica-se mais em termos da dinâmica social e política que dos atributos intrínsecos dos assuntos que estão na disputa, assim, “a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento com o um assunto público (FUKS, 2000, p. 80) “. Desse modo, a condição essencial para que determinada questão se torne objeto de atenção social se relaciona fortemente ao reconhecimento do tema enquanto um assunto público.

Nesse momento evidencia-se a transformação de um assunto específico em problema social.

Definimos problemas sociais como as atividades dos indivíduos ou grupos empenhados em encaminhar demandas em relação a uma suposta condição. A emergência de um problema social depende da organização de atividades afirmando a necessidade de erradicar, melhorar ou mudar algum a condição. O problema central para uma teoria dos problemas sociais é explicar a emergência, natureza e continuidade de atividades reivindicatórias e as respostas que lhes são dadas (SPECTOR E KITSUSE, 1987 apud FUKS, 2000, p. 80-81).

Depois que o problema é introduzido na agenda, esforços se combinam a fim de gerar a formulação das alternativas. É nesse momento que são elaborados métodos, programas ou ações para o alcance dos objetivos

estabelecidos (ROCHA; SECCHI, 2018). Os formuladores de alternativa são os especialistas que compartilham preocupação relacionada ao tema, ou seja,

Pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros — que compartilham uma preocupação em relação a uma área (CAPELLA, 2006, p. 28).

A seleção de alternativas baseia-se, entre outras coisas, naquelas mais viáveis do ponto de vista técnico e com custos toleráveis e, por isso, são as mais escolhidas. Além dessas condições, há aquelas que representam valores compartilhados e que contam com maior aceitação do público geral e com a receptividade dos formadores de políticas (CAPELLA, 2006).

A partir disso, no processo de formulação da política pública, a tomada de decisões representa o momento em que os interesses dos atores se equacionam, ou seja, os métodos e objetivos de enfrentamento do problema público são explicitados (ROCHA; SECCHI, 2018).

Uma grande diferença entre o momento de formulação de alternativas, ou seja, o fluxo de alternativas, e o momento da formulação, do fluxo político, é que no primeiro o consenso é construído através da persuasão e difusão de ideias, em que ocorre um efeito multiplicador e as ideias vão se espalhando e ganhando adeptos. No fluxo político, as coalizões são construídas através de barganhas e negociações (CAPELLA, 2006).

Ainda sobre a formulação das políticas públicas, a autonomia relativa do Estado faz com que esse tenha um espaço próprio de atuação. Entretanto, além do governo, outros atores políticos e sociais se envolvem, tais como os grupos de interesse e movimentos sociais, com menor ou maior influência dependendo do tipo de política e das coalizões que integram o governo (SOUZA, 2006).

Um outro aspecto importante que envolve as políticas públicas são os seus vários atores envolvidos nos seus diversos níveis de decisão e provisão. Em grande medida, os mais visíveis estão alocados nas diversas agências governamentais, mas não necessariamente se restringindo a elas. A formulação de uma política pública é complexa pois depende não apenas de recursos burocrático-financeiros, dependem também da produção de consensos

programáticos que geram coalizões sociais e políticas que sustentam as decisões tomadas pelo Estado que ultrapassam ciclos eleitorais (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Ademais, na fase de formulação de alternativas, quando um problema se torna prioridade governamental, há diferentes formas de se “pensar” na formulação de alternativas (RUA, 2012), assim,

Existem diferentes formas de "pensar" a solução para um input de demanda. Uma das maneiras é o chamado "MODELO INCREMENTAL"; a outra é o chamado "MODELO RACIONAL-COMPREENSIVO". Existe uma terceira modalidade, que compõe as duas primeiras, denominada "MIXED-SCANNING" (RUA, 2012, p. 9).

O modelo incremental busca soluções para os problemas de maneira gradual, ou seja, sem introduzir grandes modificações nas situações e sem provocar rupturas. Desse modo, nesse modelo os tomadores de decisão escolhem as alternativas através de comparação entre as específicas e a estimativa de quais dessas produzirão melhor o resultado esperado (RUA, 2012).

Com isso, a decisão mais acertada é aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos e não aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão. Esse modelo evidencia como as decisões ponderam, além de alternativas adequadas, às relações de poder. Ou seja, uma solução que tecnicamente pode ser considerada irrevogável pode ser politicamente inviável, e por isso não considerada (RUA, 2012).

Enquanto o modelo racional-compreensivo é reconhecido por proporcionar maior alcance e proporção de recursos alocados, a partir de uma lógica própria que orienta os tomadores de decisão. Nesse modelo, os decisores estabelecem quais os valores devem ser maximizados e quais as alternativas serão melhores para maximizar, assim, a seleção de alternativas é feita pela análise abrangente e detalhada de cada alternativa e suas consequências. Esse modelo de decisão acaba sendo mais lento, devido ao fato de requerer levantamento de todas as informações possíveis disponíveis sobre o assunto e a necessidade de estudo de todas as possibilidades técnicas e políticas de solução do problema (RUA, 2012).

Estes dois modelos acima expostos apresentam problemas. O primeiro, modelo incremental, é pouco compatível às constantes necessidades de mudança, e é considerado de viés conservador. Já o modelo racional-compreensivo é considerado problemático por partir de um pressuposto ingênuo de que a informação é perfeita, e por não considerar o peso das relações de poder no momento de tomada de decisões (RUA, 2012).

A partir disso, buscando solucionar tais dificuldades, o modelo “*mixed-scanning*” foi proposto. Nesse modelo, espera-se que os tomadores de decisão se engajem em fazer uma ampla revisão do campo de decisões, sem se dedicar a análise minuciosa de cada alternativa. Essa revisão permite que alternativas de longo prazo sejam examinadas e ocasionam decisões estruturantes (RUA, 2012).

A etapa seguinte a formulação é a implementação da política pública. Esta é uma fase que sucede à tomada de decisões e antecede as avaliações. É neste momento que são produzidos os resultados concretos. Essa fase é considerada o momento de colocar a solução em prática (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149).

Ou seja, é nesse momento que as regras e processos são convertidos em ações (ROCHA; SECCHI, 2018). Assim, a implementação pode ser compreendida como uma forma de governança em rede, por sua característica definidora de exigir uma ampla coordenação entre os diversos atores, já que a implementação afeta e é afetada por uma infinidade de atores (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Muitas dificuldades da implementação se associam a problemas de diagnóstico por parte de decisores e formuladores da política (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Ainda a respeito da fase de implementação, essa é uma das etapas consideradas mais críticas e difíceis de todo o processo. Isso acontece pois é nela que as deficiências na concepção ou qualquer outra vulnerabilidade da política se tornam visíveis. O que envolve elementos de todas as outras fases de criação da política, além de todas as incertezas e contingências que possam

acarretar. Devido à complexidade dessa fase, ela é vista como um momento crucial no ciclo da política, por trazer importantes contribuições para a sua análise. No aprofundamento dessa fase que inicia a indicação da necessidade de entendimento do processo político de maneira dinâmica e interativa (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Além disso, é na implementação que os riscos de ganhar ou perder iniciam a se manifestar para os participantes das políticas (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014). Por isso, o estudo dessa etapa se faz importante por ser nela que há maior possibilidade de visualizar as falhas e obstáculos, sendo possível detectar problemas (ROCHA; SECCHI, 2018). Os estudos de implementação são importantes por subsidiar e orientar os governos nos momentos de formulação de políticas e tomada de decisão (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

A implementação é uma fase tão importante, que há, inclusive, argumentos que explicitam que uma política pública se torna realidade neste momento. Ou seja, é através das pessoas inseridas em organizações concretas, dotadas de valores, embasamentos políticos e legais, coalizões e interações com outras organizações que a política acontece. Acredita-se, com isso, que a implementação é o fator crucial que define o que uma política é e faz (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Os estudos que visam analisar o momento de implementação de uma política costumam compreender as seguintes questões:

-A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara?

-Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/ implementação?

-O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto a divisão de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional?

-Os atores envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada? (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 152-153).

Já a avaliação é o processo em que os julgamentos deliberativos sobre as propostas da ação pública ocorrem. É o momento em que a implementação e o desempenho da política são examinados a fim de melhor compreender a política

e reduzir os problemas. Entretanto, faz-se valioso ressaltar que a avaliação que compõe a última fase do ciclo pode ser “*ex post*”, ou seja, posterior a implementação, ou “*ex ante*”, que antecede a implementação e ocorre durante todo processo da formulação da política pública (ROCHA; SECCHI, 2018).

Ao longo do tempo, a função da avaliação de políticas públicas sofreu deslocamentos sucessivos. Em 1960, a avaliação se concentrava no fornecimento de informações para gerentes de programas públicos, a fim de garantir feedbacks para correções de rumo. Depois, em 1980, ela passou a ser pendente da função de realocação, ou seja, da eficiente alocação de recursos, com base em critérios racionais no processo orçamentário. Já a partir da década de 1990, a partir de um forte questionamento sobre o papel do Estado, a avaliação assumiu uma função de legitimação dos resultados da administração pública e das políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Ao fim deste tópico é compreensível que, a fim de facilitar a análise de políticas públicas, foi proposta a ideia de ciclo, ou seja, a divisão da política em etapas interdependentes. Essa divisão é extremamente relevante visto que o estudo da política pública em fases facilita a identificação de possíveis problemas e auxilia na resolução. Depois de muitas mudanças, o modelo de ciclo atualmente aceito é composto por 7 fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Resumidamente, o ciclo começa quando se identifica um problema público que afeta parte da população, depois, tal problema pode ou não compor a agenda governamental, sendo passível de resolução por parte do poder público. No momento em que o problema passa a compor a agenda, ele desperta atenção e interesse dos formuladores, e, a partir desse momento, começa a formulação de alternativas, através da elaboração de soluções para o problema. Entre as soluções propostas, no momento de tomada de decisão, a decisão mais acertada é aquela que assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

Após a formulação, no momento da implementação é que os resultados concretos são produzidos, ou seja, as soluções formuladas são colocadas em prática, para, durante e posterior, ocorre a avaliação e extinção da política.

Depois do entendimento a respeito da política pública, desde o histórico e definição, até a compreensão das formas de análise e do ciclo das políticas públicas, com ênfase na formulação e implementação agora este estudo irá se aprofundar na compreensão a respeito das pessoas em situação de rua, a fim de entender melhor este fenômeno e compreender estes indivíduos como público-alvo de políticas públicas.

3.4 - População em Situação de Rua

Após compreender o que são e qual a relevância das políticas públicas, agora vamos nos aprofundar na análise de quem são as pessoas em situação de rua, qual sua origem, histórico destes no Brasil e cenário atual, a fim de iniciar uma discussão a respeito das políticas públicas direcionadas para este grupo, a partir do diálogo com autores que falam sobre este tema.

Existem condições que classificam diferentes momentos dentro do fenômeno das pessoas de rua. A primeira condição, que designa o momento de “ficar na rua”, configura a situação transitória. Esta é característica de situações de vulnerabilidade e precariedade das condições de vida (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022). Nessa categoria estão pessoas que

podem estar chegando às cidades em busca de tratamento de saúde, de emprego ou de parentes e, em razão do medo e na tentativa de se proteger da violência, pernoitam próximo à rodoviárias e a outros locais públicos movimentados (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022, p. 13).

Já as pessoas que configuram o estado de “estar na rua”, são aquelas que já não consideram mais a rua um ambiente ameaçador. Por este motivo, passam a estabelecer relações com outras pessoas na mesma condição e desenvolver pequenas tarefas de estratégia de sobrevivência (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022), como exemplo de tais pessoas estão “guardadores de carro, vendedores ambulantes, descarregadores de carga e catadores de recicláveis (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022, p. 13)”.

Por fim, as pessoas consideradas que “são de rua” são aquelas que já se encontram na rua há um tempo considerável e que, em razão disso, sofrem um processo de debilitação física e mental (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022). Este grupo é marcado por uma condição

Associada ao uso de substâncias psicoativas, alimentação deficitária, exposição às variações climáticas e à violência, entre outros aspectos relacionados às vulnerabilidades impostas ao grupo (VIEIRA, 1994 apud MEDEIROS, 2022, p. 14).

Relacionado a essas classificações e antes de iniciar a discussão sobre quem são as pessoas em situação de rua, algumas questões precisam ser levantadas. Para fins deste estudo, será considerado que a vida na rua não é uma opção social, mas sim a alternativa restante a indivíduos que por motivos diversos perderam bens materiais, emprego e vínculos familiares. Assim, devido à falta dos recursos econômicos e materiais, essas pessoas são privadas do acesso à moradia e, por isso, passam a viver em situação de rua (SAMBU, 2014).

Ademais, o termo utilizado nessa pesquisa é o da pessoa “em situação de rua”, e não “morador de rua”. Essa denominação deve-se a condição passageira vivenciada por indivíduos que se encontram nessa situação. Uma vez que o termo “ser população de rua” aponta para uma impossibilidade de superação dessa condição (BRASIL, 2016 apud FILIZZOLA, 2021). Sendo que, a mudança conceitual de “morador de rua” para “pessoa em situação de rua”

se deu ao longo do tempo, como resultado da mobilização política que pretendia olhar para a experiência de quem vive na rua e, ao mesmo tempo, combater o estigma em torno do grupo tendo em vista as suas peculiaridades (SCHUCH, 2007 apud MEDEIROS, 2022, p. 14).

Quando a questão da pessoa em situação de rua é abordada, não há uma conceituação simples que designe esse fenômeno. Sabe-se que a existência de pessoas nestas condições é uma manifestação evidente das desigualdades socioeconômicas e que elas vivem em situação de vulnerabilidade física e desagregação social e familiar (SAMBU, 2014).

Além disso, as pessoas que se encontram na situação de rua são consideradas os moradores que carregam consigo seus pertences, que fazem da rua o lugar do encontro e acontecimento possível, de formas inéditas de trabalho e luta (SOUSA; BECHLER, 2008 apud SCHUCK, 2017).

Ademais, a população em situação de rua se caracteriza como um grupo populacional que se assemelha pela extrema pobreza e laços familiares interrompidos ou fragilizados, que utiliza logradouros públicos para sua moradia e sustento (MELO, 2019). Além de que, a característica definidora dessa população pode ser definida como a privação absoluta da moradia (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021). E ainda, sobre tal população, é consenso que

Constituem um segmento social extremamente heterogêneo, que apresenta especificidades em sua composição, com múltiplas subjetividades de indivíduos e singularidades internas, com perfis socioeconômicos bastante diversificados (NONATO; RAIOL, 2016 apud MELO, 2019, p. 21).

O Decreto nº 7.053/2009 foi essencial por estabelecer um conceito normativo definitivo para essa parcela da população:

(...) 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. " (Art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/09)

Sendo a moradia uma condição elementar de sobrevivência, a condição de desprovimento dela constitui um indicador essencial de perdas profundas que acabam por deteriorar os valores e autoestima da população em situação de rua (Bauman, 2005 apud SAMBU, 2014). E, principalmente nas grandes cidades, a defasagem entre o número de habitantes e o déficit habitacional é o problema que reflete no aumento desse grupo (SAMBU, 2014).

A heterogeneidade que designa esse grupo social, se liga ao fato da diversidade encontrada na rua, ou seja, a presença de grupos identitários diversos, como negros, mulheres, povos tradicionais e LGBTQIA+. Estes grupos lutam por seus direitos específicos, mas que possuem em comum a situação de rua, por isso constituindo como grupo (NASCIMENTO, 2019). Além disso,

A situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, com consequências graves para a saúde e para a vida. O termo 'situação de rua' não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. As pessoas em situação de rua são objeto de estigmatização, exclusão social e criminalização (FARHA, 2015 apud NASCIMENTO, 2019, p. 65).

São, ainda, considerados como população em situação de rua a população “flutuante” que por inúmeros motivos acaba pernoitando em logradouros públicos. É comum nestes casos que a moradia e o emprego sejam apontados como grandes determinantes da flutuação no número desses moradores (POLEY, [s.d]). Além de que, é difícil mensurar o número de indivíduos vivendo em situação de rua em cidades mais populosas, uma vez que são andarilhos sem um local fixo e que vivem em grupos de tamanho inconstante (TAVARES, 2021).

São elencados quatro grandes grupos de fatores geradores do fenômeno: I) violência de todos os casos, mas principalmente a doméstica, em relação a mulheres, idosos e jovens e crianças de baixa renda; II) A dependência química por drogas e álcool, que devida condição acabam vendo nos logradouros públicos uma forma de liberdade para a manutenção destes vícios; III) O desemprego, visto que a dificuldade em gerar renda suficiente para que estes consigam atender suas necessidades básicas, como moradia, acabam fazendo com que tais indivíduos acabam em situação de rua; IV) Problemas de saúde das mais diversas variantes, sendo o mais comum os problemas de saúde ligados ao sofrimento mental (POLEY, [s.d]).

Sobre o quarto grande grupo de fator, a saúde, é perceptível como grande parte da população em situação de rua possui problemas de saúde, tanto de origem física quanto mental. Os problemas mais comuns envolvendo essa população são os transtornos mentais, pessoas soropositivas e com tuberculose. No entanto, mensurar tais questões é um processo desafiador pois o entrevistado nem sempre se sente confortável para revelar informações sobre sua saúde (TAVARES, 2021). Ainda,

No geral, a população em situação de rua tem uma imunidade baixa, pela falta de alimentação adequada, assim como por passar por diversas intempéries nas ruas. A pesquisa revela ainda suas dificuldades de acesso e permanência em tratamentos de saúde (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017 apud TAVARES, 2021, p. 33).

O fenômeno social da pessoa em situação de rua, ou seja, a visão deste problema enquanto uma questão social, possui múltiplas causas, mas uma

similaridade que os une enquanto grupo, o contexto de extrema vulnerabilidade social que a vida na rua os submete (LIMA; GAIO, 2022).

Mesmo sendo multicausal, este fenômeno se relaciona diretamente a questões individuais, econômicas, sociais e políticas que caracterizam um cenário de extrema complexidade. Fato este que exige do Estado respostas complexas a fim de garantir o direito básico a este grupo (NASCIMENTO, 2019). Não se trata de um fenômeno recente, visto que é tão antigo quanto à própria existência da urbanização. Desta forma, a origem do fenômeno remonta no nascimento das metrópoles, das grandes cidades, ou seja, esse fenômeno é um fato consequente do avanço da modernidade (SAMBU, 2014).

A forma como as grandes cidades são estruturadas corresponde aos modos de produção econômica (...) as reduzidas possibilidades de acesso ao mercado de trabalho ou a limitada remuneração em determinados setores de trabalho termina induzindo muitas pessoas a fazer da rua sua morada (SIMMEL, 1903 apud SAMBU, 2014).

Enquanto questão social, a “situação de rua” configura uma violação extrema a direitos fundamentais como o acesso à moradia adequada, a não discriminação, segurança, saúde, proteção do lar e família, entre outros (LIMA; GAIO, 2022). Ademais, para além destas violações, outro problema relacionado a essa população é o comportamento de ódio ou compaixão gerado pela população diante da presença dessas pessoas. Isso reflete no preconceito com essas pessoas, que são estigmatizadas e vistas como incapazes (que precisam de cuidado) ou violentas (objeto da segurança pública). Estes dois comportamentos gerados pela presença dessas pessoas induzem a tratamento violento e desrespeitoso (NASCIMENTO, 2019).

Nesse sentido, “o desconhecimento da situação em que vivem as pessoas em situação de rua pode ser consequência do pouco interesse que essas pessoas suscitam (SAMBU, 2014, p. 38)”, ou seja, a rejeição geral da comunidade para com essa população dificulta a garantia de seus direitos, uma vez que é através da pressão popular que ocorre garantia de recursos financeiros e direitos para os públicos que reivindicam assistência (SAMBU, 2014). Esta situação produz reflexos sobre o atual desconhecimento da real situação em que vivem essas

pessoas que podem ser entendidos como consequência do pouco interesse que esse grupo suscita (SAMBU, 2014).

Ademais, as pessoas em situação de rua são muitas vezes estigmatizadas por atuarem no mercado informal, devido as dificuldades de se inserirem e se adequarem ao mercado formal de trabalho. Entretanto, ao serem informais, nem sempre permanecem em estado de desocupação, muitas delas exercem atividades diversas como lavar e tomar conta de automóveis, coletar material reciclável, entre outras coisas. Mas os argumentos provenientes do senso comum, destacam a imagem que prevalece, ainda, de que estas pessoas são inúteis, improdutivas e preguiçosas (SAMBU, 2014). Entretanto,

As pessoas em situação de rua não são apenas “mendigos” ou “pedintes”. Para esse autor, dentro dessa categoria podem ser identificadas pessoas que, em certa medida exercem uma atividade econômica, mas que os proventos dessa atividade não asseguram as possibilidades de ter acesso à moradia (SAMBU, 2014, p. 28).

Desse modo, são atribuídas identidades forjadas a partir de preconceitos a essas pessoas, o que reforça ainda mais o fenômeno da marginalização que vive esse grupo perante a sociedade (MELO, 2019).

Entre os problemas vividos por esta população, estão as práticas estigmatizantes e discriminatórias que fazem com que a sua autoestima seja deteriorada, havendo fortes sentimentos de auto rejeição (SAMBU, 2014). Nisso,

A dificuldade para que pessoas das camadas sociais baixas consigam moradia, cria as condições para que aumente o número da população considerada como “sem-teto”. A vida sob essas condições coloca as pessoas em situação de rua em uma condição de vulnerabilidade física e de desagregação social e familiar. Manter vínculos afetivos e/ou sociais e, ao mesmo tempo, lutar pela própria sobrevivência dificilmente pode ser considerada como uma tarefa fácil (SAMBU, 2014, p. 39).

E, para além dos problemas relacionados a discriminação e estigmatização, está um problema mais grave que acomete tal público: a sensação de estar vulnerável a violência. Nesse sentido, entre 2015 e 2017, o Brasil registrou mais de 17 mil casos de violências contra os moradores em situação de rua, segundo dados do Ministério da Saúde (FIGUEIREDO 2019 apud TAVARES, 2021).

A sensação de vulnerabilidade e violência é, ainda, muitas vezes de origem estatal, vinda principalmente de policiais. Estas acontecem nos casos de remoção forçada e confisco de pertences e documentos, o que gera ainda mais descrença deste grupo com relação ao poder público (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017 apud TAVARES, 2021).

Além disso, para esses sujeitos, assim como a falta do trabalho, a perda dos vínculos familiares é considerada a seu principal problema. Isso porque o trabalho, além de ser uma atividade considerada primordial de subsistência física, possui um valor simbólico de construção de identidade, reconhecimento, autossatisfação, sendo um meio social onde o indivíduo se insere (SAMBU, 2014).

Ademais, a sobrevivência na rua é uma atividade em sua maioria exercida individualmente. Assim,

sobreviver na rua é uma façanha individual. Na maioria dos casos, as pessoas em situação de rua agem isoladamente, sendo poucos os casos que se podem registrar de vínculos afetivos ou sociais construídos entre pessoas em situação de rua (SAMBU, 2014, p. 39).

Um fenômeno percebido ao analisar esse grupo social é o de que pessoas que habitam as ruas por períodos maiores que um ano começam a desenvolver uma identidade própria, relacionada à dinâmica de vida que estes tiveram que absorver para se adaptar para a sobrevivência nas ruas. Esse fenômeno, o da “ruaologia”, que seria a saber de quem vive na rua, é complexo pois após ser incorporado, é dificilmente esquecido (FERREIRA, 2021).

Desta forma, as pessoas com menos de um ano na rua são consideradas mais receptivas às políticas públicas (FERREIRA, 2021). Nisso, mesmo a situação de rua não sendo uma condição estática, a depender do tempo de permanência desses sujeitos nestes locais, é mais difícil “resgatar” alguém dessa condição, mesmo que esta não seja algo inflexível e incapaz de mudança (CORRÊA, 2021).

Posto isso, levando em consideração que “a luta pela sobrevivência ultrapassa as necessidades de alimento e de abrigo, levando o indivíduo à luta quer por espaço físico, quer por reconhecimento (SAMBU, 2014, p. 85).”, as políticas para

as pessoas em situação de rua precisam ultrapassar as necessidades de abrigo e alimento. Devem levar em conta a luta desses indivíduos por reconhecimento e respeito (SAMBU, 2014).

Estando as pessoas em situação de rua em condições de vulnerabilidade maiores em relação aos outros moradores da cidade, faz necessário lembrar que esse estado de vulnerabilidade e de incerteza humanas dessas pessoas tornam prementes as iniciativas do poder público no desenho de políticas de assistência social (SAMBU, 2014, p. 86).

As ações destinadas à esta parcela da população urbana, que possuem um planejamento institucional e possuem finalidade concreta, são de dois tipos: primeiro, das iniciativas de instituições de caridade, com ações pontuais; segundo, com ações contempladas por órgãos do Estado. Este segundo só ocorre devida motivação gerada pela mobilidade dessas pessoas, carentes, excluídas e fragilizadas. Assim, as ações visam atender as demandas e garantir proteção, alimentação, segurança, entre outras necessidades consideradas urgentes (SAMBU, 2014).

Ademais, ainda atualmente a situação desse grupo pode ser considerada pouco conhecida, devido aos desafios de mensuração dessa população e a dificuldade em se elaborar um conceito e metodologia que envolva todos os tamanhos e tipos de municípios brasileiros (POLEY, 2006). Entretanto, nos últimos anos tem ocorrido o amadurecimento nas investigações, em que pesquisas de caráter censitário em alguns municípios começaram a ser realizadas. Este fato possibilita o desenvolvimento de conceitos e metodologias que subsidiem políticas públicas (POLEY, 2006).

A respeito da definição das PSR, conclui-se, primeiro, que estas podem ser definidas como um grupo heterogêneo, marcado pela pobreza absoluta e vínculos familiares interrompidos, que tem em comum a privação do acesso à moradia. Esse grupo é marcado pela discriminação, estigmatização e grande vulnerabilidade a violências, além disso, ainda há poucos estudos e dados relacionados a ele.

Ademais, sobre o fenômeno da situação de rua, este pode ser compreendido, portanto, não como uma opção e sim como a alternativa restante de indivíduos

que sofreram inúmeras perdas. Posto isso, o termo correto a se utilizar é o da "pessoa em situação de rua", visto que tal condição não deve definir tais indivíduos, que devido à falta de acesso a recursos econômicos e materiais, foram privados de acesso à moradia.

Conclui-se, por fim, que tal fenômeno se relaciona diretamente a questões individuais, econômicas, sociais e políticas que caracterizam um cenário de extrema complexidade, assim a existência de PSR é uma manifestação evidente das desigualdades socioeconômicas.

3.5 – Histórico da População em Situação de Rua no Brasil

O aparecimento de pessoas morando nas ruas pode ser vinculado a uma trajetória histórico-social excludente (MEDEIROS, 2022). Assim,

Por se encontrarem privados do direito de posse da terra e do acesso ao trabalho, fariam parte da dimensão estrutural resultante do modelo econômico do capitalismo e da sua histórica trajetória de desigualdade como efeito (PEREIRA, 2009 apud MEDEIROS, 2022, p. 22).

Sendo assim, as pessoas em situação de rua são a parte da sociedade que se encontra em condição de pobreza e exclusão. Essa condição acontece, em certa medida, por não disporem de habitação, renda, emprego, terem laços familiares ou territoriais desconstruídos e sem destino previsível (PEREIRA, 2009 apud MEDEIROS, 2022).

Assim, o surgimento do fenômeno da população em situação de rua se vincula a causas estruturais relacionadas a sociedade capitalista. Entre essas, destaca a expulsão de suas terras e não absorção pela indústria nascente que provocou uma crise social. Essa crise se intensifica com a precarização do trabalho e o aumento do desemprego (FILIZZOLA, 2021). Nisso, ocorreu um

Processo de desfiliação social, que, ao se concretizar, é marcado pela ausência de participação do indivíduo em qualquer atividade produtiva e pelo rompimento de relações que haviam sido produzidas no mundo do trabalho, no bairro, na vizinhança próxima (CASTEL, 2000 apud FILIZZOLA, 2021, p.19).

Nesse sentido, considera-se, ainda, que o surgimento e aumento das pessoas em situação de rua se configura como um fenômeno urbano. Esse fenômeno é explicado pela conjugação de fatores, entre eles, a concentração de capital

financeiro nos grandes centros, a precária infraestrutura fornecida por instituições públicas e de caráter filantrópico ineficientes para o atendimento das necessidades básicas desse grupo (SILVA, 2006 apud FILIZZOLA, 2021).

No Brasil, a urbanização ocorreu de forma não planejada. No período entre a segunda guerra mundial até o ano de 1980, a população expulsa das áreas rurais e se concentrou nas metrópoles de forma acelerada e caótica (SANTOS, 2013 apud TAVARES, 2021).

A modernização e expansão da infraestrutura urbana não se fizeram suficientes para comportar um aumento tão acelerado de habitantes (TAVARES, 2021). Com isso, junto a expansão das cidades,

As classes mais favorecidas foram a média e a alta, enquanto a outra parte da população era deslocada para regiões inadequadas ao desenvolvimento urbano planejado, onde lhe faltava saneamento e moradia apropriada urbanos (MARICATO, 2001 apud TAVARES, 2021, p. 17).

O que ocasionou no fenômeno da segregação espacial de certos grupos sociais, devido as dificuldades de deslocamento e de se movimentar até os centros das cidades e outros espaços públicos urbanos (TAVARES, 2021).

Conjuntamente ao processo de urbanização e industrialização diferentes e específicos, o fenômeno da população em situação de rua deve-se também aos aspectos estruturais de formação social do país, marcado pela escravidão dos povos africanos. A abolição formal do trabalho escravo não significou a inclusão econômica e social desta parcela da população (NASCIMENTO, 1978 apud FILIZZOLA, 2021), ou seja,

O ato registrado como abolição da escravidão apenas multiplicou o número de “africanos livres”, que foram atirados para fora da sociedade, exonerando de responsabilidades os senhores, o Estado e a Igreja, sem qualquer humanismo, gesto de solidariedade ou de justiça social: o africano e seus descendentes que sobrevivessem como pudessem (NASCIMENTO, 1978 apud FILIZZOLA, 2021, p. 20)

Com isso, os ex-escravos e seus descendentes não tiveram os meios para se manter produtivamente. Assim, os “livres africanos” foram incluídos de forma marginal na sociedade, sem os meios para garantir a justiça social e os senhores

de escravos não se viram responsáveis por indenizar ou garantir os meios para que eles sobrevivessem (NASCIMENTO, 1978 apud FILIZZOLA, 2021).

A dívida histórica e permanente, derivada da escravidão no Brasil em relação às desigualdades de direitos ainda não foi completamente reparada. Assim, ainda recai sobre grande parcela do povo brasileiro, principalmente, nas gerações sucessoras daqueles a privação, por lei, de seus direitos a propriedade de terras e acesso à educação. Este cenário gerou e vem mantendo o racismo estrutural. E há relação direta entre a existência deste cenário socioeconômico com a atual dinâmica da população em situação de rua (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021).

Um das características marcantes da população em situação de rua é a sua heterogeneidade. Contudo, uma importante característica dessa população, destacada em todos os censos e pesquisas sobre ela em referência à gênero e raça/cor, é a predominância de homens negros (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021), nisso, “a predominância significativa de pessoas pardas e negras, já aponta para o racismo estrutural como um importante fio condutor (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021, p. 21)”. Estes dados podem ser vistos como importantes indicadores da associação da herança da colonização, da escravidão, do racismo estrutural e do crescente da população em situação de rua (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021).

O fenômeno da situação de rua no Brasil passou a ser mais visível e, por isso, observado de forma significativa apenas no final do século 20, sobretudo a partir de 1980, “como resultado do processo de industrialização e urbanização que determinou a ida de um grande contingente de pessoas do campo para as cidades (SICARI; ZANELLA, 2018 apud LIMA; GAIO, 2022, p. 6)”. Assim, as pessoas que não conseguiram se inserir no sistema acabaram por compor um grupo populacional complexo, singular e heterogêneo (LIMA; GAIO, 2022).

Em 1990 iniciou o primeiro estudo sobre a população em situação de rua, devido ao aumento expressivo desse grupo, o que fez com que as primeiras ações do poder público. Concomitante a isso, o Brasil enfrentava as mudanças no cenário econômico devido a reorientação do papel do Estado (FILIZZOLA, 2021),

Nessa época, o Brasil vivenciou o seu processo de ajuste estrutural tendo como metas a financeirização do capital, a reestruturação produtiva e a reorientação do papel do Estado, sob parâmetros neoliberais. Esses processos implicaram mudanças no mundo do trabalho, corroborando para o aprofundamento do desemprego, da precarização das relações e condições de trabalho e, conseqüentemente, para a elevação dos níveis de pobreza da classe trabalhadora (FILIZZOLA, 2021, p. 21).

Entretanto, mesmo o fenômeno sendo profundamente visível, ele é relativamente ignorado. O que se mostra problemático, visto que há tendência de naturalizá-lo e caminhar no sentido oposto ao enfrentamento do problema (NASCIMENTO, 2019). Nesse sentido,

Os estudos sobre “população em situação de rua” no Brasil ainda são relativamente escassos. A diversidade de conceitos que envolvem esse tipo população e as dificuldades relacionadas à sua mensuração são obstáculos que têm sido superados gradativamente (POLEY, 2006, p.1).

Em geral, a população em situação de rua no Brasil é historicamente invisibilizada, excluída e ignorada pela sociedade e pela maioria das políticas públicas. O que faz necessária a reflexão sobre a cidadania e proteção social desses sujeitos. Ao ser relativamente ignorada pelas políticas públicas, muitas vezes, essa população precisa recorrer a alternativas de sobrevivência como a caridade ou assistência não institucionalizada (CORRÊA, 2021).

Essa invisibilização e a pouca atenção dada pelo Estado brasileiros à população em situação de rua, tem conseqüências importantes para essa parcela da população brasileira. O exemplo é o fato ocorrido em 2004, na Praça da Sé, na cidade de São Paulo. Neste local ocorreu uma situação que ficou conhecida como “episódio da Sé”, em que dez moradores em situação de rua foram atacados brutalmente, sendo que desses, apenas quatro sobreviveram (MEDEIROS, 2022), sobre esse ocorrido, “o crime nunca foi solucionado e em tempo algum alguém foi responsabilizado ou punido (MEDEIROS, 2022, p. 16)”.

Esse episódio marcante, conjuntamente a demais ocorrências de agressões cotidianamente sofridas por esse grupo social, evidenciaram a necessidade de criação de políticas sociais e pesquisas nacionais dirigidas a PSR (MEDEIROS, 2022), assim, pesquisas nacionais foram incentivadas no intuito de

Subsidiar as questões normativas que buscam definir políticas públicas para a PSR, embasados em pesquisas nacionais, um conjunto de dados que retratam o perfil do grupo foi apresentado no final da década de 2000 (MEDEIROS, 2022, p. 16).

Entre 2003 e 2010 foi incorporada à gestão federal o debate sobre as políticas públicas direcionadas a ela. Para isso, houve a mobilização de diferentes ministérios, pesquisadores, assistentes sociais, gestores e movimentos sociais ligados à população em situação de rua (CORRÊA, 2021).

Sobre as pesquisas nacionais direcionadas a PSR, entre agosto de 2007 e março de 2008, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão de informações (SAGI) executou, pelo instituto Meta, uma pesquisa que retrata o perfil do grupo no final da década de 2000 (NATALINO, 2016 apud MEDEIROS, 2022).

Essa iniciativa de realizar o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua foi decorrente de demandas dos movimentos sociais representativos dessa população, principalmente apontados no Primeiro Encontro Nacional sobre a PSR, realizado em 2005. Nesse censo, era pretendido realizar levantamentos, a fim de quantificar e conhecer um pouco mais sobre os modos de vida e características socioeconômicas desse segmento, e, seu principal objetivo foi a formulação de uma política pública que fosse direcionada a esta população (VEIGA; QUIROGA; NOVO; PEREIRA 2009)

A pesquisa nacional, publicada em 2008, atingiu 71 cidades brasileiras com mais de 100.00 habitantes, em sua maioria capitais, alcançou um total de 31.922 pessoas em situação de rua. Os dados não consideraram São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Brasília, visto que estas localidades já possuíam pesquisas semelhantes (NATALINO, 2016 apud MEDEIROS, 2022).

Uma década depois, no ano de 2015, outro estudo foi realizado, dessa vez pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA. Ela apontou “a ocorrência de 122.890 pessoas em situação de rua no Brasil ao final de 2015(NATALINO, 2020 apud MEDEIROS, 2022, p. 17).”

Outras averiguações que ocorreram entre 2012 e 2020 através de registros no Cadastro Único em Programas Sociais do Governo Federal evidenciaram “um

crescimento de 140% da PSR no país, contabilizando 222.869 pessoas em situação de rua no período (NATALINO, 2020 apud MEDEIROS, 2022, p. 17).”

Belo Horizonte pode ser considerado um município relativamente privilegiado, devido ao fato de possuir duas pesquisas de caráter censitário sobre a PSR, uma de 1998 e outra de 2005, o que possibilita a comparação de informações (POLEY, 2006).

O primeiro censo de Belo Horizonte, ocorrido em fevereiro de 1998, foi fruto de várias discussões entre técnicos da área de desenvolvimento social, pastorais da Igreja Católica, organizações não governamentais e o Fórum da população de rua¹. Esse censo

Procurou abranger todo o município e incluiu a aplicação de questionários, tanto para as pessoas como para as instituições públicas privadas e não governamentais que prestavam atendimento a esta população (POLEY, 2006, p. 3).

Ele foi relevante por auxiliar na definição do que seria a população em situação de rua e trazer algumas informações sobre seu modo de vida (POLEY, 2006).

Já o segundo censo, de 2005, foi instituído através de parceria entre a Secretaria Municipal de Assistência Social, Pastoral de Rua da Igreja Católica, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável. Este foi realizado através de pesquisa qualitativa no objetivo de aprofundar-se em questões a partir do olhar mais aprofundado sobre a OS, a fim de complementar os resultados obtidos pelos Censos. Esse censo foi relevante por permitir a identificação e trazer mais informações dessas pessoas na cidade (POLEY, 2006).

O segundo censo levou em consideração, assim como o primeiro, a identificação relacionada a caracterização desse grupo, a partir das seguintes características:

Pessoas de baixa renda, em idade adulta que, por contingência temporária ou permanente, pernoita em logradouros públicos, tais como praças, calçadas, marquises, baixios de viaduto, em galpões,

¹ Este Fórum foi criado em 1995 como um conjunto de entidades e órgãos públicos municipais que buscam construir, implantar e consolidar políticas públicas para esse grupo (POLEY, 2006).

lotes vagos, prédios abandonados e albergues públicos. As crianças e os adolescentes seriam contabilizados, desde que em companhia das respectivas famílias (pelo menos um adulto) (POLEY, 2006, p. 4).

A respeito do histórico da população de rua, conclui-se que o surgimento desse grupo remonta a uma trajetória histórico-social excludente, das pessoas que foram, no passado, privadas do direito à posse de terra e por isso se encontram numa condição de pobreza e exclusão. Portanto, o fenômeno se relaciona ao surgimento da sociedade capitalista, além disso, a crise foi atenuada pela precarização do trabalho e aumento do desemprego.

No Brasil, o fenômeno pode ter sua origem atribuída a escravidão e abolição, que deixou uma dívida histórica e permanente ainda não reparada, que se manifesta até os dias atuais na forma do racismo estrutural. Com isso, percebe-se que em predominância a população em situação de rua é composta por homens negros e pardos.

O fenômeno da situação de rua passou a ser mais visível, no Brasil, no final do século 20, entretanto, este até os dias atuais ainda é ignorado por muitos, que tendem a naturalizá-lo e estigmatizá-lo. Como resultado dessa questão, há poucos estudos sobre essa população, que ainda é relativamente ignorada pelas políticas públicas.

3.6 – O cenário atual da População em Situação de Rua

A situação da população em situação de rua, atualmente, é considerada uma questão capaz de afetar todos os contextos socioeconômicos. Pode ser encarada, inclusive, como uma crise global dos direitos humanos, o que requer uma resposta global e urgente (FAHRA, 2005 apud MEDEIROS, 2022). Sendo que, sobre a situação da PSR,

A questão se agrava diante da incapacidade dos governos em reagirem às crescentes desigualdades de renda e de acesso à terra, à propriedade, bem como, a incapacidade de dar respostas efetivas aos problemas de migração e de urbanização (FAHRA, 2005 apud MEDEIROS, 2022, p. 14).

O cenário atual da população em situação de rua no Brasil aponta para inúmeras adversidades na busca de acesso a cuidados por esta população. Na saúde há uma necessidade de adequação das condutas profissionais para que essas se

tornem compatíveis com as reais demandas desse grupo. Essas adequações devem levar em consideração a compreensão dos modos de vida e sobrevivência nas ruas, autopercepção e autonomia desses sujeitos (MEDEIROS, 2022).

Além do mais, o conhecimento sobre os percursos das pessoas em busca de atenção, a compreensão da forma como se relacionam com o cuidado e utilizam a rede de saúde, dá relevância ao estudo, que pode auxiliar a elaboração de processos de organização da gestão dos serviços de saúde, por meio da construção de práticas assistenciais compreensivas e contextualmente integradas (CABRAL, ET AL., 2011 apud MEDEIROS, 2022, p. 13)

Entre os atuais problemas relacionados às pessoas em situação de rua, os maiores são: i) a dificuldade em conceituar e mensurar essa população; ii) os poucos estudos e levantamentos desse público no Brasil, sendo que a maioria destes é realizado por Secretarias de Assistência Social nos maiores municípios; iii) esses possuem muitas divergências de conceitos e metodologias, alguns realizando contagem, outros realizando pesquisas qualitativas ou fazendo estudos por amostras (POLEY, [s.d]).

A garantia efetiva de direitos para a população em situação de rua demanda a elaboração, implantação, monitoramento e avaliação de uma política pública. Entretanto, a insuficiência de informações confiáveis, estáveis e transparentes sobre essa realidade dificultam a construção e manutenção dessas políticas (POLOS DE CIDADANIA, 2021). Portanto,

Faz-se imprescindível o fortalecimento das bases de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e do Sistema Único de Saúde (SUS) a partir da atualização, alimentação constante e estabilidade de informações fidedignas relativas às pessoas em situação de rua nos municípios brasileiros (POLOS DE CIDADANIA, 2021, p. 14).

No período a partir de 2018 inúmeras notícias apontaram o agravamento da situação de rua. O que foi agravado pela pandemia da COVID-19, iniciada em 2020. A partir deste período, é visível o agravamento do fenômeno que deixava cada vez mais comum a presença de casas improvisadas e barracas de acampamento próximas a zonas comerciais. Estas últimas eram os locais onde essas pessoas conseguiam coletar materiais recicláveis, importante fonte de renda para ela, ou seja, a pandemia aprofundou ainda mais a desigualdade

social (TAVARES, 2021). Neste contexto da pandemia e agravamento da desigualdade social e pobreza:

As políticas habitacionais se tornam ainda mais importantes nesta conjuntura, pois podem reverter ou amenizar esse cenário e prover dignidade às pessoas. Além de ser um espaço a partir de onde as pessoas podem organizar suas vidas, a moradia também se configura como um espaço de proteção (TAVARES, 2021, p. 8).

Para refletir a respeito da pandemia no Brasil e seus efeitos, é necessário entender que esta foi sentida de forma diferente por cada indivíduo e grupo social. A realidade, vivência e as desigualdades enfrentadas definiam a intensidade dos seus impactos em todos os Brasileiros. Para conter a pandemia, medidas de isolamento social foram tomadas. Essas medidas eram impraticáveis para grande parte da população, devida necessidade de conseguir renda para aquisição de alimentos e outros víveres. O que gerou grandes desafios para que as pessoas conseguissem sobreviver e se alimentar em meio a uma pandemia em que o isolamento social é fundamental (CORRÊA, 2021).

Para as pessoas em situação de rua, os impactos da pandemia são sentidos de forma diferente e potencializada, enquanto para a maioria o isolamento é sinônimo de segurança. Para quem vive nas ruas o isolamento significa menos circulação de pessoas. Com isso, maior dificuldade de sobrevivência (CORRÊA, 2021, p. 141).

A pandemia do COVID-19, portanto, aprofundou desigualdades sociais, potencializando o fenômeno da situação de rua, uma vez que com o aumento do desemprego e da miséria, muitas pessoas se viram “empurradas” para a situação de rua, além de que intensificou as dificuldades vivenciadas pelas pessoas que já viviam nessa situação (CORRÊA, 2021).

A Nota Técnica do IPEA nº 73/2020

Chama a atenção para o aumento expressivo (...) da população em situação de rua entre (...) 2012 e (...) 2020. Embora as causas para esse crescimento ainda não tenham sido devidamente avaliadas em um plano nacional, é provável que se relacionem fortemente à crise econômica e aos níveis crescentes de desemprego no país a partir de 2015 (...) o cenário de crise se agrava com a perda de renda do trabalho por largas parcelas da população por conta da pandemia de Covid-19 (NATALINO, 2020 apud FILIZZOLA, 2021, p. 22).

Por tanto, a nota apontou para a necessidade de monitoramento da situação desse grupo. Esse fato gerou impactos desastrosos no Brasil a partir de 2020.

Os seus resultados se manifestaram nas altas taxas de desemprego e demais fatores agravantes da situação dos mais pobres, o que contribuiu para o aumento do número de pessoas em situação de rua (NATALINO, 2020 apud FILIZZOLA, 2021).

Enquanto medida para a contenção dessa crise, o auxílio emergencial foi proposto, no intuito de que as pessoas conseguissem ficar isoladas, ou mesmo complementar a renda que tendeu a diminuir na pandemia. Entretanto, para as pessoas em situação de rua, além das medidas de contenção do vírus se tornarem ainda mais desafiadoras (CORRÊA, 2021), afinal,

Como se isola uma pessoa em situação de rua? Quais as políticas que garantem o isolamento? Como pessoas em situação de rua se higienizam? Há disponibilização de pontos de higiene? (CORRÊA, 2021, p. 143).

Ademais, para o agravamento desse cenário, o auxílio emergencial acabou se tornando uma forma de exclusão para aqueles que não conseguiam acessá-lo, ou seja, aqueles sem acesso a tecnologias para solicitar o benefício não conseguiram sequer se cadastrar para receber o auxílio emergencial (CORRÊA, 2021).

O grupo composto pelas pessoas que não conseguiram acessar e receber o auxílio emergencial foram chamados de “SEM SEM”, formado por desempregados, pessoas sem renda, sem cadastro de pessoa física e sem integração a política pública de enfrentamento ao COVID-10 (IBIAPINA, 2020 apud CORRÊA, 2021). Composto este grupo, estão as pessoas em situação de rua, que foram extremamente prejudicadas pela pandemia, na medida em que suas atividades principais de sobrevivência, como a mendicância e oferta de empregos temporários informais, foram impossibilitados devido a diminuição da circulação de pessoas nas grandes e médias cidades (CORRÊA, 2021).

Além disso, a alta inflacionária vivida em 2021 atingiu mais intensamente as famílias de baixa renda (LAMEIRAS, 2021 apud FILIZZOLA, 2021). Conjuntamente a isso,

O país vivencia também a fragilização da assistência social como política pública, o que pode ser demonstrado pela proposta orçamentária de 2021 do governo federal para essa área, que foi a

menor nos últimos dez anos (IPEA, 2021 apud FILIZZOLA, 2021, p. 22).

Além disso, “O país vivencia também a fragilização da assistência social como política pública (IPEA, 2021 apud FILIZZOLA, 2021, p. 22)”, isso é explicado através da proposta orçamentária de 2021 do governo federal, que, para essa área da política social, foi a menor dos últimos 10 anos (IPEA, 2021 apud FILIZZOLA, 2021).

Como desdobramento da ausência, limitação e desmonte das políticas sociais no país, desde 2019 a população em situação de rua tem tido um relevante crescimento. Em razão da tendência crescente das duas últimas décadas e os agravamentos causados pela pandemia da COVID-19, o crescimento dessa população evidencia a necessidade de políticas públicas mais eficazes. Além de um aumento das dotações orçamentárias para viabilização de programas de atenção à população (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021).

A pandemia, portanto, evidenciou as limitações, insuficiência ou ausência de políticas públicas para atender a este grupo. Assim, ficou exposto os problemas dessa política que se mostrou pouco eficaz, muitas vezes foi “suprida”, por projetos sociais e campanhas de caridade (CORRÊA, 2021). Assim, ficou claro a importância de que o

Poder público busque atuar de forma organizada junto com entidades e grupos que promovem ações sociais, especialmente para mapear e garantir que as ações cheguem para o maior número de pessoas. Porém, há diferença entre otimizar e orientar a ajuda das entidades e multar quem não está cadastrado (CORRÊA, 2021).

A respeito do cenário atual vivido pelas pessoas em situação de rua, percebe-se, portanto, uma incapacidade dos governos em reagirem às mazelas que acometem este grupo. Entre os maiores problemas atuais estão a dificuldade de conceituação e mensuração do grupo que leva a escassez de estudos e levantamentos, o que ocasiona em políticas incapazes de auxiliar na superação da situação em que tais pessoas se encontram.

Essa situação teve um agravamento a partir de 2018, que foi atenuado a partir de 2020 devido à pandemia do COVID-19, que aumentou a desigualdade social e pobreza e incidiu ainda mais fortemente sobre essas pessoas. Além disso,

atualmente o Brasil tem vivenciado um cenário de enfraquecimento das políticas de assistência social, motivado pela diminuição de repasses financeiros, o que ocasiona um aumento da população em situação de rua.

A partir de tal compreensão faz-se necessário entender melhor como estão se dando as políticas públicas para essa população, e é sobre isso que falaremos na próxima seção.

3.7 – O SUAS e as Políticas Públicas para a População em Situação de rua

Ao analisar a gravidade da situação a qual a pessoa em situação de rua se encontra, fica evidente como é essencial a garantia da efetividade de políticas públicas que concretizem o acesso aos direitos fundamentais.

Ao observar o retrato dessas pessoas excluídas de direitos básicos, é imprescindível ampliar o foco sobre as formas como se manifesta e as linhas de operação e reprodução do racismo estrutural na atualidade que, apesar de ser herança colonial ainda marca fortemente nossa sociedade nos dias de hoje (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021). O que demonstra a necessidade de políticas públicas que possuam como centralidade a constituição de alternativas de rompimento com a extrema pobreza, reparação, visibilidade e garantia de direitos plenos e constitucionais para esse grupo (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021).

Escancarar e encarar de frente o Racismo Estrutural que, ainda hoje, deixa marcas profundas nas vidas negras no Brasil, como a população em situação de rua, é responsabilidade dos Governos, em suas três esferas, das instituições, das empresas e de toda sociedade brasileira (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021, p. 77).

Observa-se um número reduzido de pesquisas conduzidas pelo Governo Federal sobre a trajetória das pessoas para a situação de rua. Esta é evidenciada pela ausência de censos oficiais frequentes capazes de traçar o perfil dessas pessoas em todo país. Fato este que acaba por restringir o desenvolvimento de políticas sociais direcionadas a este segmento social (NATALINO, 2016 apud MEDEIROS, 2022).

Devido ao fato de as pessoas em situação de rua viverem em condições de maior vulnerabilidade em relação as demais pessoas, é ainda mais necessário lembrar

que o estado de incerteza e insegurança dessas pessoas tornam ainda mais prementes iniciativas do poder público para solucionar o problema (SAMBU, 2014). Sendo que,

Enquanto não se coloquem princípios legais claros e universais, a população em situação de rua continuará sendo um indicador eficaz das desigualdades sociais que, por sua vez, se cristalizam na manutenção de um sistema, por vezes invisível, de violação dos direitos humanos (SAMBU, 2014, p. 80).

Nesse sentido, o alto grau de dependência de serviços públicos, derivada da dificuldade em acessar bens e serviços via mercado, torna o grupo ainda mais dependente das ações do Estado nas diversas dimensões da sua vida. Assim, os bens e serviços públicos passam a ser fundamentais à sua sobrevivência e o grau de sujeição destes a discricionariedade das políticas se torna ainda maior (FILIZZOLA, 2021).

Entende-se, portanto, entre os demais fatores, que a vulnerabilidade social é um fator edificante da iniquidade no acesso às políticas sociais. Iniquidades essas que se aprofunda em vista da ação desarticuladas das agências estatais e, também, entre setor público e sociedade civil, com destaque em áreas como a assistência, saúde, habitação, educação, trabalho e renda (MEDEIROS, 2022).

Inicialmente é preciso refletir que a criação dos diversos mecanismos de assistência e proteção social é resultado de um longo processo de invisibilidade das diversas carências desses indivíduos que demanda o reconhecimento social das condições de precariedade (SAMBU, 2014). Nisso,

Foi a pressão de movimentos sociais que fez com que se incluísse na pauta política a temática. Passou-se a reconhecer a população de rua não mais como um criminoso (mendicidade, vadiagem e indigência eram tidas como condutas infracionais, em função da negação do trabalho, até a Constituição de 1934) até que, paulatinamente, passasse a ser legalmente reconhecido como sujeito de direitos (MELO, 2019, p. 21).

Isso aconteceu a partir da compreensão de que a situação de rua ocorre em razão de fatores que vão além da vontade dos indivíduos e da compreensão de que a rua se tornou um espaço de moradia e sociabilidade (MELO, 2011 apud MELO, 2019). A partir disso, houve diversas tentativas de implementação de políticas de assistência social destinadas a esse público. Na maioria das vezes

essas ações concentram esforços em desenvolver medidas administrativas a fim de implementar casas de acolhimento, locais cuja finalidade é assegurar moradia, higienização e alimentação para essas pessoas (SAMBU, 2014).

Na esfera municipal, pode-se observar o esforço dos gestores por desenvolver medidas administrativas orientadas a implementar casas de acolhimento, cuja finalidade é assegurar alimentação, moradia e higienização às pessoas em situação de rua (SAMBU, 2014, p. 31).

A começar pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em 2005 pelo CNAS este se volta para a organização e operacionalização das diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no intuito de efetivar um sistema único para a PNAS, de forma descentralizada e participativa, a partir de uma gestão intersetorial e transversal (GONÇALVES, 2012). Neste sentido, o SUAS representa:

A decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de ser de direitos (LOPES, 2009 apud GONÇALVES, 2012, p. 29).

Para tanto, o SUAS tem a finalidade de gerir a política de assistência social a partir da articulação entre municípios, estados e união, em que cada ente federativo assume sua responsabilidade no que tange a implementação da PNAS (GONÇALVES, 2012). Sendo que

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e a família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS, 2005 apud GONÇALVES, 2012, p. 39).

Ademais, sobre a responsabilização dos entes na gestão do SUAS, é função do estado:

O estado conta com a instância de pactuação, Comissão Intergestores Bipartite – CIB, que é um espaço de negociação entre os gestores estaduais e municipais e a instância de deliberação, Conselho Estadual de Assistência Social- CEAS, responsável pelo controle social do SUAS em âmbito estadual.

Sobre a estrutura do SUAS, este se divide em proteção social básica, média e de alta complexidade, sendo que na proteção social básica está prevista “o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, de acordo com a situação de vulnerabilidade apresentada (GONÇALVES, 2012, P. 38)”, e, tais serviços são ofertados a partir dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades públicas municipais.

Já a proteção social de média complexidade “visa atender às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos (GONÇALVES, 2012, P. 44)”, e estes serviços são ofertados prioritariamente nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Enquanto, a proteção social especial de alta complexidade:

Tem o objetivo de garantir proteção integral sendo ela – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado do seu núcleo familiar e/ou comunitário (PNAS, 2004 apud GONÇALVES, 2022, p. 44).

Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro Pop) a fazem parte da proteção social especial de média complexidade, de caráter público estatal que “configura-se como um espaço essencial para a oferta de atenção especializada no SUAS às pessoas em situação de rua (BRASÍLIA, 2011, p. 39)”.

A relação histórica entre o Estado e a população em situação de rua se deu em duas perspectivas: omissão da garantia dos direitos sociais e criminalização e repressão ao grupo. Foi apenas em meados da década de 1980 que as primeiras ideias de políticas sociais específicas para esse grupo surgiram. Por sua vez, os primeiros estudos relacionados a ela foram realizados nos anos 1990, devido ao aumento desta população principalmente nos grandes centros urbanos. Esta situação fez com que as primeiras ações governamentais direcionadas ao enfrentamento dessa problemática fossem executadas (FILIZZOLA, 2021).

Derivado das lutas das várias organizações sociais em favor da inclusão social e da garantia dos direitos fundamentais aos moradores em situação de rua, a Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 2005 (SAMBU, 2014),

A lei que define a forma através da qual o Estado poderá assumir a responsabilidade de executar programas de Assistência Social, conforme as diretrizes ministradas pelo Decreto Federal nº 7.053 de dezembro de 2009, decreto que institui a Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua (SAMBU, 2014, p. 35).

E foi através da promulgação do Decreto nº 7.053 de 2009, conhecido por instituir a Política Nacional para as pessoas em situação de rua (PNPSR), que houve o início do processo de reconhecimento dos direitos humanos e da condição de cidadania para estes sujeitos no Brasil (BRASIL, 2009 apud MEDEIROS, 2022).

Dentre os princípios normativos definidos pela PNPSR, essencialmente constam: a igualdade e a equidade, o respeito e a dignidade humana, o direito ao convívio familiar, a valorização da vida, da cidadania e da universalidade no acesso aos serviços de saúde além do acolhimento humanizado (BRASIL, 2009 apud MEDEIROS, 2022, p. 16).

Além do mais, é considerado como diretriz da promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, segundo a Resolução nº 40, de acordo com a Política Nacional

Evitar a criminalização e culpabilização das pessoas pela situação de rua em que se encontram, os programas, projetos, serviços e todo tipo de atendimento direcionados para esta população devem considerar que este fenômeno social inclui fatores estruturais que marcam a sociedade brasileira como a desigualdade social, o desemprego, a insuficiência de renda, a falta de moradia, o racismo, os quais são potencializados pelo não acesso aos direitos e políticas sociais (BRASIL, 2020, artigo 6º).

Essa Resolução também determina que as políticas públicas devem considerar a heterogeneidade dessa população em relação a fatores como nível de escolaridade, condições de saúde, faixa etária, origem, relações com trabalho e família, condições para cuidado e higiene pessoal e acesso aos transportes públicos, características como as culturais, de orientação sexual, religiosas e histórico de atendimentos (BRASIL, 2020).

A Resolução nº 40 estabelece, também, que

O Estado deve investir na capacitação permanente dos/as gestores/as, técnicos/as, educadores/as sociais e demais trabalhadores/as da rede

de atendimento que atuam com a população em situação de rua (BRASIL, 2020, Artigo 12º).

Assim, os profissionais que trabalham com a política direcionada a PSR, devem ser capacitados para empregar metodologias, recursos pedagógicos e habilidades necessárias que visem a efetividade de atuação e boa qualidade dos serviços (BRASIL, 2020).

Além disso, a Resolução nº 40 prevê que devem tomar os cuidados e evitar a ocorrência de violência institucional e disseminando uma cultura de pacificação e estímulo a soluções consensuais de conflitos. Ademais, a referida Resolução prevê que a rede intersetorial combata os estigmas, discriminações e preconceitos de toda ordem dirigidos à população em situação de rua, inclusive repressões, práticas higienistas e violências de todos os tipos. E define que a rede deve estabelecer processos de trabalho voltados para a articulação de ações de garantia de proteção integral (BRASIL, 2020).

Em Belo Horizonte, referência em políticas para pessoas em situação de rua, a política habitacional inseriu, no final de 2018, um marco regulatório que inclui essa população ao acesso a ela. Esta última se divide em três linhas programáticas: provisão habitacional, intervenção em assentamentos de interesse social e assistência e assessoria técnica (LIMA; GAIO, 2022).

Entretanto, há problema quanto ao acesso da PSR à Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte. Este problema decorre de o fato dessa população não ser proprietária de imóveis e nem possuir uma renda fixa que proporciona estabilidade financeira compatível para acesso a programas sociais de construção, aquisição e requalificação de moradias (LIMA; GAIO, 2022). Ou seja

A população em situação de rua tem sido pouco contemplada pelo Programa e, mesmo quando o seu acesso a ele é viabilizado, o valor pago é insuficiente para fazer face ao custo integral de manutenção de uma moradia bem localizada e em condições mínimas de habitabilidade (LIMA; GAIO, 2022, p. 93).

Por este motivo, apenas os programas de locação social e bolsa moradia são suscetíveis de utilização por estas pessoas (LIMA; GAIO, 2022). Com isso, percebe-se que

Nos termos em que está previsto e que vem sendo implementado em Belo Horizonte, o Programa Bolsa Moradia não pode ser considerado um instrumento de concretização do direito fundamental/social à moradia adequada para as pessoas em situação de rua (LIMA; GAIO, 2022, p. 93).

Nisso, observa-se que a estrutura da política pública muitas vezes inibe o acesso desse grupo às políticas sociais e aos direitos fundamentais básicos, visto que há dificuldades, em algumas situações, de serem atendidos nos equipamentos públicos. Neste caso, por exemplo, a exigência de comprovante de residência para matrícula em escola ou acesso ao sistema de saúde limita que as pessoas em situação de rua. Isso acontece porque essas pessoas são marcadas pela ausência de moradia fixa e, por isso, não podem acessar determinados direitos que diminuiriam seu grau de vulnerabilidade. Assim, o Estado, ao estabelecer certas exigências, como, por exemplo, possuir domicílio fixo, mais uma vez exclui e limita este grupo o acesso a programas sociais que contribuiriam para melhorar as suas condições (NASCIMENTO, 2019).

Uma das características da população em situação de rua é a sua heterogeneidade. Este fato contribui para dificultar a superação da sua condição extrema de vulnerabilidade. Considerando que as motivações que levam as pessoas para esta condição são múltiplas e complexas, a mitigação do problema exige que haja provisão de política intersectorial (LIMA; GAIO, 2022). Para tanto,

A elaboração de qualquer política pública dirigida à população em situação de rua, entre as quais se incluem aquelas destinadas à promoção do acesso à moradia, deve partir, inicialmente, de sua contabilização oficial, bem como de um diagnóstico que retrate a sua heterogeneidade, a fim de que os programas e ações propostos venha a refletir as reais necessidades e demandas desse grupo social (LIMA; GAIO, 2022, p. 84).

Já é consenso entre analistas e defensores dos direitos desta parcela da população que apenas a implementação de políticas de moradia, por exemplo, não é suficiente para mitigar o problema. Para muitos é necessário que paralelamente haja oferta de saúde pública, qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e demais questões que vão de acordo com as necessidades, habilidades e trajetória de cada uma dessas pessoas (LIMA; GAIO, 2022).

Nesse sentido,

Para que as políticas públicas promovam mudanças no cotidiano das pessoas em situação de rua, é necessário que, além da atuação dos agentes do Estado e da sociedade civil, o tema dos direitos humanos faça parte do programa de governo e da agenda governamental, dos planos de governo, das suas normativas e diretrizes de forma a poder interferir na formulação de ações que garantam o acesso da população em situação de rua aos seus direitos, no território (NASCIMENTO, 2019, p. 39).

Atualmente, existe a política nacional para a população em situação de rua. A existência dela é reflexo da existência de um contexto histórico e político que possibilitou que o fenômeno da situação de rua fosse reconhecido como um problema. Ao se tornar um problema público, passou a ser merecedor de atenção por parte do governo, ou seja, que precisasse ser absorvido pela agenda governamental (NASCIMENTO, 2019).

Ademais, existe a Política Estadual para a População em Situação de Rua, instituída através da lei nº 20.846 de 2013, que estabelece os princípios, objetivos e diretrizes da política estadual. Essa Lei estabelece que

A Política será implementada de forma descentralizada e articulada com os Municípios e com as entidades da sociedade civil que a ela aderirem.

Parágrafo único. Os Municípios que aderirem à Política Estadual para a População em Situação de Rua instituirão comitês gestores intersetoriais integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua (MINAS GERAIS, 2013, art. 6º).

A existência deste conjunto de leis permite considerar que há instrumentos para provisão de políticas para a população em situação de rua tanto federal quanto estadual de Minas Gerais e municipal de Belo Horizonte. Entretanto, as políticas públicas de provisão de moradia, através de subsídios para a aquisição de casa própria, ainda não têm como público-alvo integrado a população em situação de rua. Desta forma, apenas alguns programas específicos de moradia têm sido formulados, e, a criação de programas específicos não equivale a formulação de uma política de moradia para este grupo social (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021).

A moradia, sendo um bem material, direito social e condição necessária para a reprodução biológica e social de diversos grupos que formam o sistema econômico/ social, acaba sendo uma condição de saída das ruas (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021). Portanto,

O acesso à moradia é condição para a saída das ruas, simultaneamente ao atendimento da necessidade de abrigo e reprodução da vida cotidiana daqueles que nela vivem. A diversidade de condições das pessoas que vivem nas ruas faz com que diferentes programas e objetivos tenham que ser definidos, para tornar o acesso à moradia um recurso compatível com as possibilidades de sua superação (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021, p. 51).

Nesse sentido de programas de provisão da moradia, no Brasil, o programa “*Housing First*” é considerado a referência, e o Programa Moradia Primeiro, criado em 2021 é que está sendo colocado em prática. Neste programa, a pessoa recebe uma casa para que possa se estabilizar no momento e consiga sair da condição de insegurança que estava (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021).

Conclui-se, por fim, que devido cenário de exclusão e dificuldade de alcance aos instrumentos de efetivação dos direitos humanos, as políticas públicas se tornam essenciais para a sobrevivência das pessoas em situação de rua, visto que tais pessoas possuem alto grau de dependência de serviços públicos, uma vez que acessar bens e serviços de forma paga é um enorme desafio para estes.

A existência de políticas públicas direcionadas a PSR é derivada de muita pressão de movimentos sociais, ou seja, a inclusão da pauta na agenda política não foi uma conquista fácil. Tal conquista se deu a partir da compreensão de que a situação de rua ocorre em razão de fatores que vão além da vontade dos indivíduos e da compreensão de que a rua se tornou um espaço de moradia e sociabilidade.

O ponto de partida relacionado a políticas direcionadas a este público se deu na assistência social. Depois, foram criados demais dispositivos para provisão de políticas para a população em situação de rua tanto federal quanto estadual de Minas Gerais e municipal de Belo Horizonte, como a Política Nacional para as pessoas em situação de rua, a Política Estadual para pessoas em situação de rua e a resolução nº 040, que disserta sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua.

Após debater com os autores que já elucidaram ideias sobre o tema, no próximo capítulo traremos dados e dispositivos concretos a fim de fortalecer a discussão a respeito da temática das pessoas em situação de rua e as políticas públicas a

ela direcionadas, tendo como foco a situação no âmbito de Minas Gerais e sua capital, Belo Horizonte.

4 - Análise de dados

As seções deste capítulo contam com a análise de dados e legislações, além dos resultados obtidos através da aplicação de questionários com agentes que fazem parte do desenho e implementação da Política estadual para população em situação de rua no governo do estado de Minas Gerais.

Para tanto o capítulo se divide em 5 seções, sendo que: na primeira seção será realizado um dimensionamento da população em situação de rua com o tempo, tal análise se dará a partir da busca por dados obtidos nos censos realizados e nos dados do CadÚnico, e terá como objetivo entender se há e qual o padrão desta população ao longo do tempo. Na segunda seção faremos uma pesquisa histórica a fim de analisar quais as legislações ao longo do tempo foram criadas no intuito de contemplar as pessoas em situação de rua, para tanto será realizada uma análise das políticas no âmbito nacional.

A terceira seção tem como intuito explicitar como a atual política do governo de Minas para população de rua é formulada, isto é, como se dá o desenho das legislações mineiras a respeito da política estadual para PSR. Neste caminho, a seção seguinte objetiva compreender a implementação da política estadual, ou seja, quem são e como está se implementa, quais são os recursos e equipamentos disponíveis. As seções 3 e 4 serão construídas a partir da análise de legislações e dados disponibilizados nos canais governamentais e na percepção obtida através das respostas ao questionário.

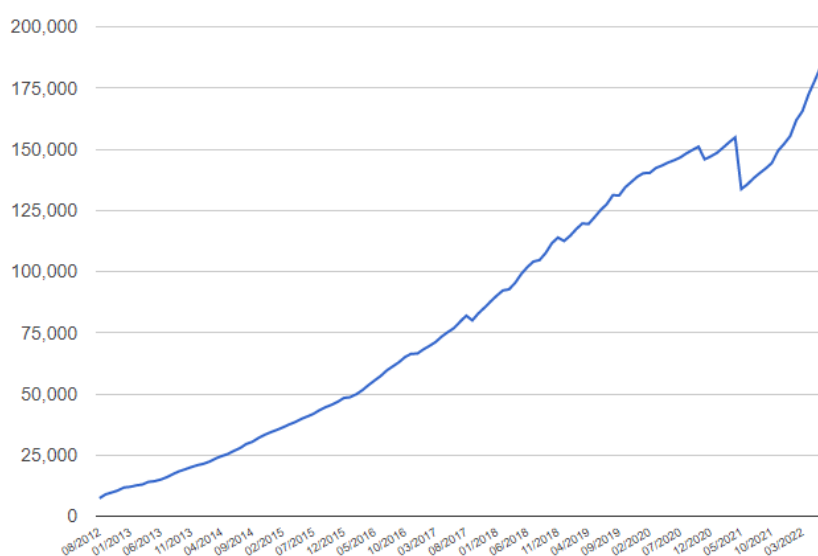
Já a seção final conta com as demais considerações a respeito da política estadual, obtidas através das respostas do questionário, estão nessa seção as informações adquiridas durante os questionários a respeito da classificação da qualidade dos equipamentos, recursos e demais considerações a respeito de como a política tem sido colocada em prática.

4.1 - Dimensionamento da População em Situação de Rua: Brasil, Minas Gerais e Belo Horizonte.

Para compreender o fenômeno da situação de rua, um primeiro passo essencial é dimensioná-la. A respeito dos dados existentes referentes ao fenômeno da população em situação de rua, uma de suas principais fontes é o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o Cadastro Único, ou ainda CadÚnico. Isso porque ele é um instrumento importante para a identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Além disso, ele possibilita dar visibilidade às populações mais vulneráveis através do mapeamento de suas carências e da possibilidade de integração de ações, nas diversas áreas, que promovam a inclusão social (POLOS DA CIDADANIA, 2021).

Neste sentido, o CadÚnico representa uma importante base de dados disponível para a ampliação da visibilidade da realidade vivenciada pelas pessoas em situação de rua. Entretanto, o instrumento ainda precisa ser fortalecido e aprimorado para que possa efetivamente contribuir com políticas públicas. Para tal fortalecimento, faz-se necessário, primeiramente, que as unidades federativas, principalmente as municipais, atualizem e alimentem de maneira contínua os dados dessa base nacional (POLOS DA CIDADANIA, 2021).

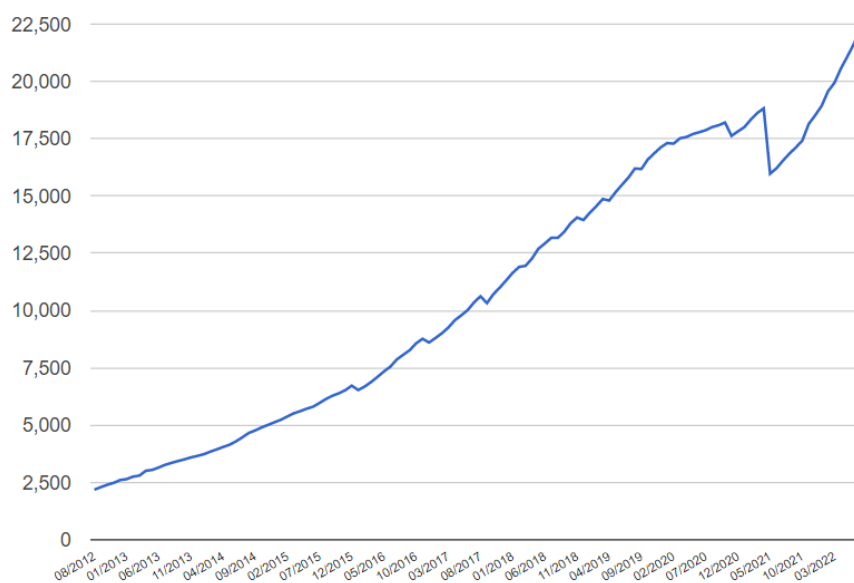
Gráfico 1 - Série histórica - Famílias em situação de rua (2012 a 2022) – Brasil



Fonte: CECAD – CadÚnico gráfico extraído em outubro de 2022.

A partir do gráfico 1 é perceptível como entre 2012 e 2022 as famílias em situação de rua no Brasil aumentaram significativamente ao longo do tempo, sendo que, neste período, houve 2 quedas mais consideráveis, a primeira entre julho e dezembro de 2020, menos acentuada, e a segunda entre maio e outubro de 2021, ainda mais acentuada.

Gráfico 2 - Série histórica - Famílias em situação de rua (2012 a 2022) – Minas Gerais



Fonte: CECAD – CadÚnico gráfico extraído em outubro de 2022.

A partir do gráfico 2 é perceptível que Minas Gerais seguiu o padrão nacional de aumento significativo da PSR, contando inclusive com as mesmas quedas em 2020 e 2021.

Tendo como fonte de análise os gráficos 1 e 2 é possível ver que houve um aumento linear e quase constante no período entre os anos 2012 e 2020. A primeira queda, entre julho de 2020 e dezembro de 2020, pode ser atribuída a pandemia do Covid-19, que teve o primeiro caso de contaminação em fevereiro de 2020, e, a partir dessa data, medidas foram tomadas como isolamento social e fechamento dos espaços públicos. Este fato pode ter provocado a subnotificação da quantidade de pessoas em situação de rua. Seguido dessa queda, houve um aumento significativo.

Os gráficos mostram o aumento significativo do contingente de pessoas vivendo em situação de rua ao longo da sua série histórica. O destaque é o aumento vivenciado a partir de meados de 2021. Esta informação está alinhada com aquela obtida a partir das entrevistas. Nelas, o entrevistado A relatou que

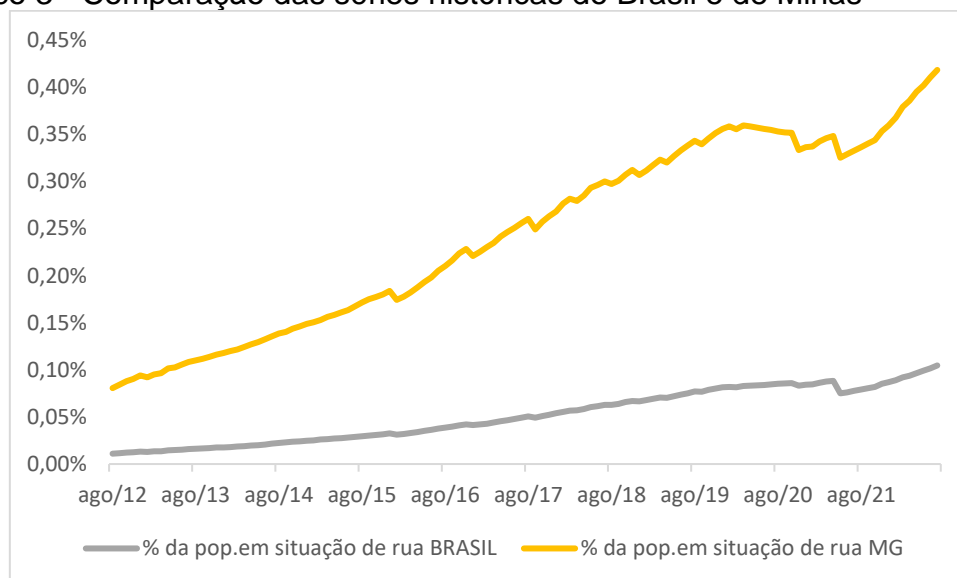
Em função da crise econômica, dos efeitos gerados pela pandemia e fechamento da cidade, ficou nítido a potencialização dos agravos sofridos por pessoas em situação de rua. No primeiro momento da pandemia eles ficaram sem acesso aos equipamentos públicos e aos demais auxílios que recebiam por meio de organizações sociais e religiosas. E tiveram, também, dificuldade na continuidade de suas atividades informais para acesso a alguma renda quando a cidade ficou vazia (ENTREVISTADO A)

Além disso, o entrevistado F relata que após a pandemia aconteceu o aumento de 3 a 4 vezes do número de pessoas nessa situação nos grandes centros e que é notório que as condições dessa população estão piores e cada vez mais sofridas.

Ademais, a respeito do crescimento da quantidade de pessoas vivendo em situação de rua e sua relação com a pandemia, o entrevistado B comenta sobre o fechamento da cidade. Para ele,

Esse acontecimento fez com que nos últimos dois anos o fenômeno da situação de rua destas pessoas passasse a ser mais notado. Com isso, a tragédia que estava silenciada desde a abolição da escravatura (o fenômeno da situação de rua) veio à tona, visto que o fechamento dos serviços diminuiu as possibilidades dessas pessoas conseguirem dinheiro trabalhando informalmente ou pedindo, além do acesso a doações, escancarou a realidade deles (ENTREVISTADO B).

Gráfico 3 - Comparação das séries históricas do Brasil e de Minas

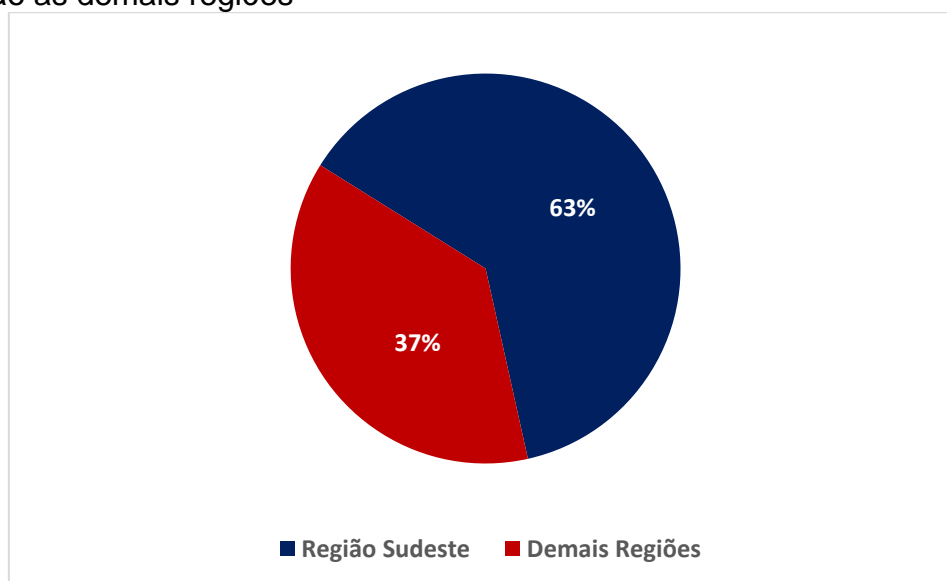


Fonte: CECAD – CadÚnico de agosto de 2022. Elaboração própria

O gráfico 3 mostra que, mesmo havendo um padrão de aumento do fenômeno da situação de rua tanto no Brasil quanto em Minas Gerais ao longo dos anos, o percentual de aumento em Minas Gerais é maior que o do Brasil. Os dados permitem ver que Minas Gerais é um estado com grande quantidade de pessoas nessa condição. O que justificaria a atuação conjunta dos governos do estado e dos municípios na provisão de políticas públicas que garantam acesso a direitos para essa população e condições de superação desta realidade.

Estudos produzidos recentemente asseguram que em março de 2021 havia 160.097 pessoas que estavam vivendo em situação de rua no Brasil². Deste quantitativo, a região sudeste concentrava 62,62%, e Minas Gerais contribuía com 11,84% do total.

Gráfico 4 - Distribuição das pessoas em situação de rua na região sudeste com relação as demais regiões



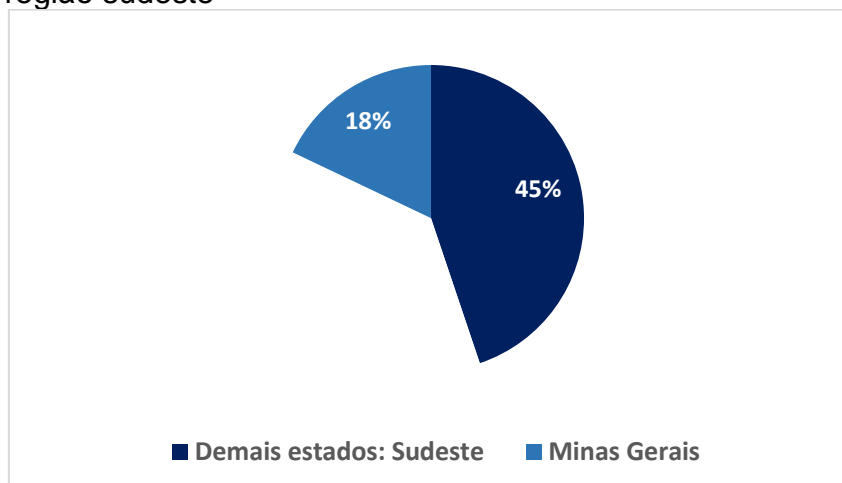
Fonte: Relatório Técnico- Científico Incontáveis. Elaboração própria

O padrão percebido no gráfico 4 vai de encontro ao observado na literatura a respeito da urbanização, que demonstrou a incapacidade dos governos em reagirem a crescente desigualdade de renda e acesso a propriedade e aos problemas de urbanização e migração (MEDEIROS, 2022), visto que o Sudeste

²Segundo dados do Relatório Técnico- Científico Incontáveis: Dados Referentes ao Fenômeno da População em Situação de Rua no Brasil, de abril de 2021, elaborado pelo Programa Polos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),

realmente foi foco da urbanização e com isso migração de inúmeras pessoas em busca de trabalho e melhores condições de vida, o que justifica a região incorporar quase 40% da população em situação de rua de todo o país.

Gráfico 5 - Distribuição das pessoas em situação de rua de Minas Gerais com relação a região sudeste



Fonte: Relatório Técnico- Científico Incontáveis. Elaboração própria

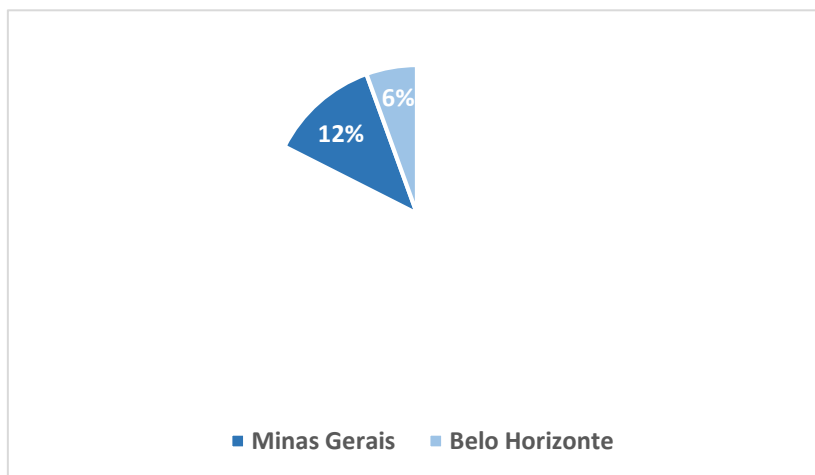
O gráfico 5 demonstra como o estado de Minas Gerais concentra uma parte significativa do contingente de todo Sudeste das pessoas em situação de rua, o que evidencia como durante o surgimento e desenvolvimento da sociedade capitalista, o estado não conseguiu agir de forma eficaz sobre a precarização do trabalho e aumento do desemprego, o que levou ao número considerável de pessoas em situação de rua no estado atualmente.

Ademais, ao analisar que a origem do fenômeno das pessoas em situação de rua está relacionada a uma trajetória histórico-social excludente ocasionada pela escravidão e abolição, e a dívida histórica por ela trazida, faz sentido o estado mineiro, marcado por uma trajetória escravista forte, concentrar parte significativa dessa população.

Pode-se inferir isso devido fato de que Minas Gerais teve sua origem e história atrelada a mineração, com isso, o estado sofreu uma rápida e densa ocupação a partir de 1693 quando houve o primeiro registro oficial da descoberta de ouro na região, dando início a corrida do ouro, marcada pela utilização de mão de obra escrava (BÔSCARO, 2016). Isso porque, Minas Gerais demandou escravos abundantemente para a exploração de pedras preciosas no período colonial, escravos estes advindos do comércio negreiro que importava pessoas negras

para operar no extrativismo mineral (EUGÊNIO, 2015). Assim, pode-se justificar a alta concentração atual de pessoas em situação de rua em Minas Gerais por esse molde de ocupação e colonização fortemente marcada pela escravidão.

Gráfico 6 - Distribuição das pessoas em situação de rua de Belo Horizonte com relação a Minas Gerais



Fonte: Relatório Técnico- Científico Incontáveis. Elaboração própria

O gráfico 6 demonstra como mais de 30% de toda população em situação de rua de Minas Gerais se concentra em Belo Horizonte, isso porque dos 18% contidos em Minas, 6% se concentram em BH. SILVA; FILIZZOLA (2021) corroboram com tal perspectiva ao explicar que o fenômeno da situação de rua possui concentração nos grandes centros, devida concentração de capital financeiro.

Este fenômeno se relaciona à literatura na medida em que esta atribui principalmente as grandes cidades uma maior concentração de pessoas em situação de rua, vista defasagem entre número de habitantes e déficit habitacional (SAMBU, 2014) devida não incorporação das pessoas que vieram para os grandes centros em busca de emprego, o que dificultou o deslocamento e movimento dessas pessoas de retirada dessas localidades (TAVARES, 2021). Deste modo, sendo Belo Horizonte a capital e maior cidade de Minas Gerais, é compreensível o porquê deste local concentrar a maioria da população em situação de rua do estado.

Ao analisar conjuntamente os gráficos 4, 5 e 6, é perceptível que eles mostram a distribuição das pessoas em situação de rua do macro ao micro por unidade federativa até chegar em Belo Horizonte. A começar por uma comparação entre

regiões, o gráfico 4 mostra como a região sudeste concentra mais da metade de toda a população em situação de rua do país. Por sua vez, o gráfico 5 mostra a proporção destas pessoas em Minas Gerais e que este estado possui uma proporção significativa do total da Região Sudeste. E quando se examina a proporção das pessoas em situação de rua em Belo Horizonte em relação a Minas Gerais, percebe-se que 1/3 das pessoas se encontram na capital do estado. O número é bastante expressivo, principalmente se levar em conta que o estado possui 854 municípios. Este dado está de acordo com o que o entrevistado B relatou sobre o número e localização das pessoas em situação de rua no estado. Para ele, a maior concentração dessas pessoas é em Belo Horizonte, e, que estes chegam a mais da metade do número total no estado de Minas Gerais.

Percebendo que Belo Horizonte concentra a maior parte da população em situação de rua de Minas Gerais, a seguir será feita a análise dos dados desta capital. Em Belo Horizonte, já foram realizados dois Censos de pessoas em situação de rua, um em 1998 e outro em 2005, a seguir estão os dados obtidos nestes:

Quadro 1 - População em situação de rua Belo Horizonte (1998 e 2005) – Gênero

Ano	1998	2005
Masculino	714	991
Feminino	202	166
Menores 18 anos	204	75
Sem informação	0	11
Total	1.120	1.239

Fonte: Elaboração própria³

A partir dos dados obtidos nos censos realizados na capital mineira, contabilizados no quadro 1, é perceptível um aumento da população em situação de rua entre 1998 e 2005 pouco significativo. Além disso, observa-se que em ambos os anos

³ com base nos dados dos Censos de População de Rua, 1998 e 2005 contidos no Relatório População em Situação de Rua: conceitos e mensuração.

a maior parte da PSR é masculina, e, entre 1998 e 2005 é perceptível uma queda relevante do número de menores de 18 anos (crianças e adolescentes) em situação de rua.

Quadro 2 - População em situação de rua Belo Horizonte (1998 e 2005) – Distribuição por faixa etária

Grupo etário	1998	2005
Até 01 ano	31	6
1 a 5	69	20
6 a 9	45	18
10 a 13	32	13
14 a 17	26	16
18 a 24	180	130
25 a 30	171	154
31 a 35	133	147
36 a 40	137	133
41 a 45	96	125
46 a 50	49	117
51 a 60	67	111
61 a 70	17	42
71 ou mais anos	1	10
Sem informação	66	197
Total	1.120	1.239

Fonte: Elaboração própria⁴

Os dados presentes no quadro 2 demonstram que a maioria da população em situação de rua é composta por pessoas do grupo etário entre 18 e 40 anos, sendo que destes o maior contingente se encontra entre 18 e 24 anos, em 1988, e 25 a 30 anos, em 2005. Outra informação importante para este estudo extraída do quadro 2 para o grupo etário com idade superior aos 45 anos é que o número

⁴ Elaborado com base nos dados dos Censos de População de Rua, 1998 e 2005 contidos no Relatório População em Situação de Rua: conceitos e mensuração.

de pessoas em situação de rua caiu tanto em 1998 quanto em 2005. Ou seja, havia mais adultos que idosos neste período nessas condições em Belo Horizonte. São vários os fatores que podem explicar essa queda, no entanto, as condições complexas que é viver na rua pode ser uma delas.

O quadro 3, a seguir, apresenta dados mais atuais sobre a situação de rua em Minas Gerais e em Belo Horizonte. Esses dados são necessários para traçar o perfil e as condições que essas pessoas vivem.

Quadro 3 - População em situação de rua (2022) – Gênero

Sexo	MG	BH
Masculino	21.229	9.923
Feminino	2.685	1.242
TOTAL	23.914	11.165

Fonte: Elaboração própria⁵.

O quadro 3 demonstra a distribuição de pessoas em situação de rua por gênero, em Minas Gerais e Belo Horizonte, no ano de 2022 (dados mais recentes disponíveis). A partir do quadro observa-se que o padrão observado nos censos de 1998 e 2005, contabilizados no quadro 1, se mantiveram, ou seja, a população em situação de rua em sua maioria é masculina em Belo Horizonte. Ademais, percebe-se que tal comportamento também se faz em Minas Gerais, que possui maioria da PSR do gênero masculino.

Quadro 4 - População em situação de rua (2022) – Grupo etário

Grupo etário	MG	BH
Entre 0 e 4	40	14
Entre 5 a 6	33	12
Entre 7 a 15	76	21
Entre 16 a 17	18	9
Entre 18 a 24	1.106	578
Entre 25 a 34	4.825	2.334

⁵ Esse quadro foi elaborado com base nos dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022

Entre 35 a 39	3.602	1.644
Entre 40 a 44	4.157	1.913
Entre 45 a 49	3.322	1.508
Entre 50 a 54	2.599	1.169
Entre 55 a 59	2.049	957
Entre 60 a 64	1.275	612
Maior que 65	812	394
TOTAL	23.914	11.165

Fonte: Elaboração própria⁶

O quadro 4, da distribuição das pessoas em situação de rua por grupo etário em Minas Gerais e em Belo Horizonte, dados de 2022, evidencia que a maioria da PSR é da faixa etária entre 18 e 59 anos, ou seja, composta por pessoas adultas, e que a maioria dessas pessoas se concentra entre os 40 e 44 anos.

Ao fazermos uma análise comparativa de Belo Horizonte, entre os quadros 2 e 4, percebe-se que o padrão variou, que antes a maioria da população em situação de rua tinha entre 18 e 40 anos e agora a maioria está entre 18 e 59 anos, além disso, dentro dessa faixa de idades a que contém o maior número de pessoas também variou em todos os anos. Podemos concluir, portanto, que entre 1998 e 2022 o padrão de Belo Horizonte é de que a população em sua maioria é adulta, mas a idade com maior concentração dessas pessoas varia.

Quadro 5 - População em situação de rua (2022) – Cor ou raça

Cor ou raça	MG	BH
Branca	4.925	1.716
Preta	5.166	2.617
Amarela	125	49
Parda	13.632	6.747
Indígena	49	22

⁶ Esse quadro foi construído tomando por base os dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022.

Sem Resposta	17	14
TOTAL	23.914	11.165

Fonte: Elaboração própria⁷

O quadro 5, a respeito da cor ou raça das pessoas em situação de rua, evidencia que em Minas Gerais e em Belo Horizonte a maioria da PSR é parda e preta, havendo uma predominância de pessoas pardas. Ao analisar conjuntamente os quadros 3, 4 e 5, podemos concluir que há um padrão de que o perfil das pessoas em situação de rua é composto por homens adultos pardos e negros.

Esse perfil corresponde ao perfil das pessoas em situação de rua trazido pela literatura, que fala sobre a heterogeneidade deste grupo social marcada pela presença de grupos identitários como negros e povos tradicionais (NASCIMENTO, 2019), havendo uma predominância da PSR composta por homens negros e pardos, o que inclusive aponta para o racismo estrutural advindo da origem desse grupo, que tem relação com a dívida não reparada da escravidão e das desigualdades advindas deste fenômeno, apesar de serem uma herança colonial ainda marcam fortemente nossa sociedade nos dias de hoje (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021).

Os entrevistados D e F relatam que a população em situação de rua é em sua maioria negra, de baixa escolaridade, masculina e em extrema pobreza. Estas informações coincidem com os dados das pesquisas e reforçam há um conjunto de problemas que atuam em concomitantemente para agravar a situação dessas pessoas. Portanto, não se trata de um problema simples de ser enfrentado, exige políticas intersetoriais e esforço do governo em provê-las.

Quadro 6 - População em situação de rua (2022) – Sabe ler e escrever

Sabe ler e escrever	MG	BH
Sim	21.714	10.371
Não	2.199	794
Sem resposta	1	-

⁷ Este quadro foi construído com base nos dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022.

Total	23.914	11.165
--------------	---------------	---------------

Fonte: Elaboração própria⁸

O quadro 6, a respeito das capacidades de as pessoas em situação de rua saberem ler e escrever, demonstra que tanto em Minas Gerais quanto em Belo Horizonte a maioria significativa dessa população sabe ler e escrever, e que apenas uma minoria pouco expressiva não sabe, conclui-se, portanto, que a maioria dessas pessoas não é analfabeta, e possui algum nível de estudo. Além disso, saber ler e escrever e ter frequentado alguns anos de escola pode ser um ativo para inserção no mercado de trabalho formal e melhorar a vida destas pessoas.

Essa inferência é bastante relevante pois é característico um preconceito sobre tais pessoas ligadas a identidades forjadas de preconceitos que reforçam uma visão de marginalização desse grupo pela sociedade (MELO, 2019), que acredita que as pessoas em situação de rua não possuem conhecimentos, não estudaram e acabam se encontrando nessa situação por vontade própria. Portanto, compreender que essas pessoas são alfabetizadas auxilia na diminuição da estigmatização que essa parcela da população sofre.

Quadro 7 - População em situação de rua (2022) – grau de instrução

Grau de instrução	MG	BH
Sem instrução	2.370	840
Fundamental incompleto	12.538	5.605
Fundamental completo	3.313	1.668
Médio incompleto	2.248	1.174
Médio completo	3.137	1.732
Superior incompleto ou mais	260	130
Sem resposta	48	16
Total	23.914	11.165

⁸ Elaborado com base nos dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022.

Fonte: Elaboração própria⁹

No intuito de aprofundar a análise sobre os conhecimentos das pessoas em situação de rua, após concluir que a maioria dessas pessoas não é analfabeta, no quadro 6, podemos observar a partir do quadro 7 que a maioria dessas pessoas possui como grau de instrução o fundamental incompleto, havendo inclusive um número significativo de pessoas que possuem ensino médio completo. Essa análise reforça a ideia acima exposta, de que as pessoas em situação de rua são erroneamente vítimas de preconceitos e estigmatizadamente vistas como incapazes, o que ocasiona um tratamento violento e desrespeitoso dessas pessoas (NASCIMENTO, 2019).

A literatura demonstra que as pessoas em situação de rua são a manifestação evidente das desigualdades socioeconômicas (SAMBU, 2014), e que devida ausência de moradia, condição elementar de sobrevivência, tais indivíduos acabam sofrendo perdas profundas que deterioram seus valores e autoestima (BAUMAN, 2005 apud SAMBU, 2014) devida uma condição exacerbada de pobreza e exclusão.

Nesse sentido, juntamente ao entendimento do fenômeno em situação de rua como consequência da não inserção de todos os indivíduos no sistema capitalista e enfraquecimento das políticas sociais, perceber que as pessoas em situação de rua possuem estudo auxilia no entendimento de que o que ocasionou que tais pessoas estejam na rua não é que essas sejam pessoas “vagabundas” ou preguiçosas, mas que esse fenômeno é uma consequência das desigualdades advindas do sistema capitalista e da estrutura de formação brasileira marcada pelo colonialismo.

Ademais, a informação trazida pelo quadro 7 é relevante para se pensar políticas públicas para este público. Pois, como é de conhecimento comum no Brasil que quanto mais escolarizado é um indivíduo, mais fácil a sua inserção no mercado formal de trabalho.

Quadro 8 - Pessoas em situação de rua (2022) – Função principal

⁹ Quadro elaborado com base nos dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022.

Função principal	MG	BH
Trabalhador por conta própria	2.027	954
Trabalhador temporário em área rural	30	1
Empregado sem carteira de trabalho	33	9
Empregado com carteira de trabalho	142	62
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	1	-
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	3	2
Trabalhador não remunerado	5	-
Militar ou servidor público	7	-
Empregador	-	-
Estagiário	1	1
Aprendiz	3	1
Sem resposta	21.662	10.135
Total	23.914	11.165

Fonte: Elaboração própria¹⁰

Os dados do quadro 8 mostram que a função principal dessas pessoas era trabalhar por conta própria, ou seja, fazer pequenos serviços mal remunerados. Este primeiro grupo de função é seguido das pessoas que trabalham sem carteira de trabalho. Estas últimas vivem da coleta de resíduos, fazendo pequenos serviços como lavar automóveis e outros. Estes serviços não garantem renda suficiente para ter uma vida com dignidade. Além disso, a informalidade é agravada pelas dificuldades de acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários. Trabalhar por conta própria e trabalhar sem registro formal em contrato se equivalem pela precariedade e baixa remuneração. Certamente os indivíduos nestas condições não possuem renda suficiente para cobrir suas despesas pessoais com alimentação e outras necessidades básicas.

Além disso, os dados contidos no quadro 8 são relevantes pois coincidem com as inferências da literatura de que muitas as pessoas em situação de rua são estigmatizadas por atuarem, em sua maioria, no mercado informal, devida dificuldade de inserção no mercado formal devido desafio de adequação as exigências desta modalidade. Entretanto, é importante refletir que a informalidade não é sinônimo de desocupação, mas que essa visão estigmatizante ainda prevalece de que tais pessoas são inúteis, improdutivas e

¹⁰ Quadro construído com base nos dados disponíveis no CECAD – CadÚnico de tabulação por pessoa de setembro de 2022.

preguiçosas (SAMBU, 2014), o que pelo quadro podemos perceber que não é uma verdade.

O entrevistado A ao ser perguntado sobre as condições de vida e trabalho da população em situação de rua de Belo Horizonte, ele reforça o que os dados dos quadros 6, 7 e 8, ao relatar que

Ainda atualmente a situação de pobreza destas pessoas é grande e generalizada, a maioria ainda trabalha de forma informal e pouco valorizada. Essa população ainda precisa de muitas coisas para sanar suas necessidades vitais. Além disso, percebo que esses indivíduos não se sentem acolhidos e que precisam de local para morar para conseguir superar essa situação (ENTREVISTADO A).

O entrevistado B, por sua vez, reconhece as privações que vive a população em situação de rua. Porém, ele relata que é uma população marcada pelo uso abusivo de álcool e drogas, com problemas de perda vínculos familiares. Estas considerações do entrevistado B são coerentes como o que foi informado pelo entrevistado C. Este relata que os problemas relacionados a renda e a saúde mental levam estes indivíduos ao uso abusivo de álcool e droga ilícitas. Ele relata ainda que essa população trabalha em serviços informais, o que contraria uma lógica estigmatizante que coloca tais pessoas como “vagabundos”.

Tentar identificar e descrever os principais problemas que fazem parte da rotina da população em situação de rua é um dos desafios deste estudo. Para isso, foi perguntado aos entrevistados sobre este assunto. Neste sentido, o entrevistado A relata que o preconceito e a violência institucional são aqueles que mais se destacam. Essa percepção se relaciona ao explicitado na literatura de que faz parte do dia a dia das PSR a sensação de vulnerabilidade e violência, muitas vezes de origem reforçada, através de ações como a remoção forçada e confisco de pertences e documentos (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017 apud TAVARES, 2021).

Além disso, sobre os maiores problemas, o entrevistado C considera que a informalidade dos empregos e mesmo o desemprego que afetam o grupo. Ele argumenta que a baixa escolaridade se apresenta como um dos fatores que impede melhores condições de trabalho. Para o entrevistado D, mesmo essas pessoas vivendo em situação de rua, elas não podem desfrutar da cidade e dos

espaços públicos por não serem acolhidas e aceitas. Além disso, ele destaca os problemas de saúde sofridos por estas pessoas que estão ligados à sua vulnerabilidade as intempéries do tempo, por exemplo.

Ainda sobre as condições de vida da população em situação de rua, o entrevistado E relata que “por uma pessoa estar na rua, falta tudo”, ou seja, a falta de um teto reflete na falta de acesso a higiene, alimentação e água potável, além dos problemas relacionados ao preconceito e dificuldade de acesso a equipamentos públicos, que ainda são pouco acolhedores e violentos. Além desses problemas, o entrevistado F fala sobre aqueles relacionados a solidão, saudades de casa e do fato das políticas satélites não conseguirem alcançar este grupo. Ele reforça que as políticas aos quais este grupo tem mais acesso são a de saúde e de assistência social.

Outra questão relevante exposta pelo entrevistado B foi

É problemática, também, a questão da subnotificação dos dados disponíveis. Estes são gerados, em grande medida, pelo cadastro no CadÚnico que depende da atuação das administrações públicas municipais para ser alimentado. Assim, é possível que o número obtido sobre as pessoas em situação de rua não seja o real devido a subnotificação. Por este motivo, produzir estudos sobre essa população ainda se apresentam como um grande desafio (ENTREVISTADO B). Em consonância aos problemas colocados pelos entrevistados relacionados a subnotificação dos dados, o entrevistado A comenta “há o problema da subnotificação dos dados que faz com que a quantidade de pessoas em situação de rua contabilizada não seja totalmente verossímil (ENTREVISTADO A)”.

Relacionado ao problema da subnotificação dos dados, POLEY (2006) ressalta outro problema que ficou perceptível após a busca de dados para dimensionamento dessa população: o desconhecimento dessa população, causado pelos desafios de sua mensuração e a pouca quantidade de pesquisas focais direcionadas a eles. Por isso, essa ausência de dados reais e constantes contribui para a não efetivação de políticas, visto que, é complexo criar políticas sem de fato compreender quem é o público-alvo e qual questão foco se quer solucionar, uma vez que políticas públicas devem ser subsidiadas e embasadas em pesquisas que retratam o perfil do grupo (MEDEIROS, 2022).

A partir do dimensionamento é possível compreender que o número de pessoas em situação de rua cresceu ao longo do tempo, e que, de acordo com os dados

obtidos, tal crescimento tem sido ainda mais acentuado nos últimos 10 anos. Ademais, a pandemia do Covid-19 fez com que esse aumento fosse ainda mais expressivo, e as condições destas pessoas ficassem ainda piores. A pandemia do COVID-19 agravou a situação da demanda superar a oferta dos equipamentos e serviços para PSR, na medida em que a pandemia fez aumentar a busca por serviços por pessoas que antes não estavam em situação de rua (FILIZZOLA, 2021).

A respeito da concentração dessas pessoas, a região sudeste é responsável por 63% de todo contingente de pessoas em situação de rua, e, Minas Gerais é a região com maior concentração, possuindo 18% dessas pessoas, e, Belo Horizonte, capital de Minas Gerais, concentra 12% dessa parcela. Essa distribuição, em conjunto ao perfil confirmado de quem são as pessoas em situação de rua, composta em grande maioria por homens adultos pardos e negros remetem a origem deste fenômeno, que se vincula fortemente as origens escravocratas do Brasil e principalmente do estado mineiro.

Para além disso, a partir dessa seção conclui-se que as pessoas em situação de rua, em sua maioria, sabem ler e escrever, possuem grau de instrução incompleto (havendo muitos inclusive com até ensino médio completo) e possuem como ocupação a realização de serviços informais mal remunerados. Esses dados são importantes no sentido de enfraquecer os estigmas atribuídos a essas pessoas, muitas vezes vistas como “burras” e incapazes. Ademais, a respeito dos maiores desafios sofridos por estas pessoas, os problemas são de distintas naturezas, mas o preconceito, violência e ausência de acesso a direitos básicos são pontuados como os principais.

4.2 - Políticas públicas do governo federal para a população em situação de rua

Esta seção é dedicada a análise da política do Governo Federal para a população em situação de rua. As análises serão direcionadas para o conteúdo das legislações existentes e das percepções retiradas a partir da aplicação dos questionários.

A literatura retrata que historicamente a população em situação de rua é marcada pela invisibilidade, exclusão e por ser ignorada pela sociedade e pela maioria das políticas públicas (CORRÊA, 2021), portanto, agora vamos analisar se de fato tal afirmação se confirma.

Em relação a trajetória de garantia de direitos para a população em situação de rua, o problema aparece pela primeira vez na agenda governamental em 1993. CORREA (2021) explica que a incorporação à gestão federal do debate sobre políticas públicas para PSR vieram a partir de muitas mobilizações de diferentes ministérios, pesquisadores, assistentes sociais, gestores e movimento social.

A Lei n 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e demais providências no Brasil, estabelecia que as pessoas que vivem em situação de rua seriam público-alvo da criação de programas de amparo e serviços de assistência sociais na categoria dos serviços socioassistenciais. Ou seja, eles deveriam ser contemplados com atividades continuadas que tem por objetivo a melhoria de vida dessa população, a partir de ações voltadas as suas necessidades básicas (BRASIL, 1993, art. 23, §2º, inc. II).

O texto constitucional de 1988 apresenta alguns dispositivos que contemplam as pessoas em situação de rua, na medida em que eles se destinam a assegurar os direitos sociais e individuais. Exemplos disso, são os dispositivos que estabelecem, respectivamente, os fundamentos e os objetivos do Estado brasileiro, “a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, art. 1º, inc. III) e “erradicar a pobreza e a marginalização e, reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3º, inc. III).

Outros dispositivos constitucionais são claramente direcionados e aplicáveis a população em situação de rua, pois tratam de temas relacionados a moradia, combate à pobreza e os direitos sociais. Este é o caso daqueles que tratam das competências comuns para provisão de moradias. Neste caso, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm a responsabilidade de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988, art. 23, inc. IX). Além desses, a CF

1988 estabelece responsabilidades do Estado brasileiro em relação a seguridade social. Neste sentido, diz o texto que compete a ele:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos (BRASIL, 1988, art. 194).

Os dispositivos constitucionais se complementam para estabelecer o marco legal para garantia de direitos a população brasileira em geral, e, particularmente, a população em situação de rua. No capítulo da assistência social, quando apresenta os objetivos desta política pública, o texto diz,

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos (BRASIL, 1988; art. 203).

Além do texto constitucional de 1988, a Lei nº 11.258/2005 alterou a legislação relacionada a organização da Assistência Social, ou seja, alterou a lei nº 8.742 conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Ela acrescentou dispositivos direcionados que criam serviços de atendimento as pessoas em situação de rua. Ela dispõe sobre a criação de programas específicos de

assistência social (BRASIL, 1993; 2005). Neste caminho, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial¹¹ com a finalidade de elaboração de estudos e propostas de políticas públicas para inclusão social da população em situação de rua (BRASIL, 2006).

No ano de 2009, uma resolução¹² do Conselho Nacional de Assistência Social aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e estabeleceu como um dos serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade o serviço especializado para pessoas em situação de rua (BRASIL, 2009). Esta classificação descreve que os serviços devem ser de apoio, orientação e acompanhamento de famílias e pessoas que passam por situação de ameaça ou violação de direitos. Ele foi considerado prioritário e através destes serviços compreenderem a atenção e orientação direcionadas a promoção dos direitos e preservação e fortalecimento de vínculos. Nisso, os serviços devem ser feitos através da articulação com os demais socioassistenciais, das diversas políticas públicas e órgãos que prezam pela garantia de direitos (BRASIL, 2009).

A Resolução nº 190 prevê, ainda, serviços de Média Complexidade especializados para a PSR, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de rua, com finalidade de assegurar o atendimento e atividades relacionadas ao desenvolvimento de sociabilidade para o grupo. Estes têm a finalidade de fortalecer os vínculos interpessoais que oportunizem novos projetos de vida. Nestes serviços estão previstos a promoção de espaço de guarda dos pertences, higiene pessoal, alimentação e provisão de documentação civil, além de endereço institucional para utilização como referência pelo usuário. Além disso, ela prevê que as pessoas em situação de rua utilizem os serviços de proteção social especial de alta complexidade, como os serviços de acolhimento institucional e serviços de acolhimento em repúblicas quando necessário (BRASIL, 2009).

¹¹ Este GT foi instituído pelo Decreto Presidencial da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nº 11 024 de 25 de outubro de 2006. Disponível em: [DNN 11024 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/dnn/11024)

¹² Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: [Resolução CNAS nº 109 de 11/11/2009 - Federal - LegisWeb](http://www.cnas.gov.br/resolucoes/2009/Resolucao109)

Sobre políticas públicas específicas para as pessoas em situação de rua no Brasil, o Decreto nº 7.053/2009 foi pioneiro, ao instituir a Política Nacional para a população em situação de rua e seu Comitê Intersectorial de acompanhamento e monitoramento. O documento estipula os princípios, as diretrizes e os objetivos para a implementação da política. Ele estabelece que essa política deve ser implementada de forma descentralizada e articulada entre União e entes federativos subnacionais que aderirem a mesma. Ela define que os entes da Federação ao aderirem a política nacional devem instituir comitês gestores intersectoriais, compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento do público-alvo da política, as pessoas em situação de rua. Estes comitês devem contar com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas (BRASIL, 2009).

Além disso, o Decreto nº 7.053/2009 autoriza que o Poder Executivo Federal firme convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, no intuito de desenvolver e executar projetos que beneficiem a população em situação de rua, desde que estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos da política nacional. Sendo que, são princípios da Política Nacional, além da igualdade e equidade,

I- respeito à dignidade da pessoa humana;

II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e respeito à vida e à cidadania;

IV - atendimento humanizado e universalizado;

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência (BRASIL, 2009, art. 5º).

Ao levar em conta o contexto em que tal política se desenvolveu, das sociedades modernas, que são marcadas por desigualdades socioeconômicas gritantes (RUA, ROMANINI, 2013), faz-se essencial a criação de políticas específicas como esta, visto que é função do estado a promoção de políticas principalmente para as pessoas mais vulneráveis, com isso mais dependentes da atuação do estado para viver (MADEIREIRA, 2014), o que é exatamente o caso das pessoas em situação de rua.

Nesse sentido, observa-se que os princípios da Política Nacional vão de encontro com o atendimento das demandas dessas pessoas mais vulneráveis, que por serem tão violentadas demandam de funções estatais para garantir que seus direitos sejam legitimados (MADEIREIRA, 2014), sendo necessário que haja princípios que garantam, por exemplo, o respeito a sua dignidade humana e um atendimento humanizado, uma vez que as PSR são marcadas pela exclusão de seus direitos básicos (MACHADO; GAIO; DINIZ, 2021) o que faz com que essas sobrevivam em situação de vulnerabilidade física e desagregação social e familiar (SAMBU, 2014).

E, as diretrizes instituídas para a política nacional definidas no referido Decreto são,

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;

II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;

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;

VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;

IX - Implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional;

X - Democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos (BRASIL, 2009, art. 6º).

As diretrizes se fazem essenciais para a efetivação dos direitos dessa parcela da população que se encontra em situação de vulnerabilidade e precariedade das condições de vida (MEDEIROS, 2022), o que ficou evidente nos incisos I e

X. Além disso, estas diretrizes são importantes pois auxiliam na compreensão por parte da sociedade da importância da defesa e ampliação da igualdade e solidariedade social (MADEIREIRA, 2014), visto que é exatamente sobre isso que se trata o inciso VI.

Ademais, os incisos III, VI e VII se relacionam a ideia de que o processo político e decisório de uma política pública só se efetiva com qualidade se forem fruto de um processo interativo (LINDBLUM, 1959 apud BAPTISTA; REZENDE) que demanda uma forma de governança em rede, com ampla coordenação de diversos atores (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Além disso, a política estabelece os seguintes objetivos:

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 intersetoriais, 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, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

VI - incentivar 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;

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;

XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

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;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade;

XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho (BRASIL, 2009. Artigo 7º do Decreto nº 7.053).

Os princípios VII e XII têm grande relevância para a política pública da população em situação de rua por serem responsáveis formalmente pela criação do Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua, atualmente conhecidos como Centro POP). Outrossim, a política nacional estabelece que os serviços de acolhimento temporário devem ser regulamentados por instâncias pactuadas e deliberadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). E define ainda que é responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), fomentar e promover a reestruturação e ampliação da rede de acolhimento a partir de transferência de recursos aos municípios e estados. E a rede de acolhimento temporário deve ser reestruturada e ampliada com o objetivo de incentivar o uso pelas pessoas em situação de rua, inclusive articulando-a a programas de moradia popular promovidos pelos entes federativos (BRASIL, 2009).

Aliada a Política Nacional, a Resolução nº 40/2020 dispõe das diretrizes para a promoção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua. Estas devem ser orientar as ações do Estado, suas políticas públicas e a atuação dos órgãos do sistema de justiça e defesa de direitos. A referida Resolução estabelece que as pessoas em situação e com trajetória de rua devem participar de forma ativa nos processos decisórios de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de ações. Além disso, devem participar de ações

públicas coletivas, implementação e monitoramento, fortalecendo os Comitês Intersetoriais (BRASIL, 2020).

A Resolução Nº 40/2020 prevê, também, que o acesso à moradia deve se vincular a ações de promoção de trabalho e renda e outros benefícios e subsídios. Essas ações devem ser contínuas até que o beneficiário consiga garantir seu sustento adequado. Para isso, ele propõe um conjunto de programas e projetos, como o Moradia Primeiro (BRASIL, 2020).

A existência de dispositivos legais no âmbito nacional que asseguram direitos a população em situação de rua é extremamente importante devido fato de que, como posto por CORRÊA (2021) públicos vulneráveis, como as PSR, na ausência de políticas públicas, precisam recorrer a alternativas de sobrevivência como caridade e assistência não institucionalizada, e, tais serviços não possuem uma grande abrangência, e não são fixos, por isso podem acabar desamparados.

O projeto Moradia Primeiro, ainda piloto, é baseado no modelo *Housing First* e parte do princípio do acesso imediato de uma moradia segura, individual e integrada na comunidade. Ele tem como seu público-alvo pessoas em situação crônica de rua, ou seja, com mais de cinco anos nessa situação, uso abusivo de álcool e demais drogas e com transtorno mental (BRASIL, 2020). Nesse projeto, a pessoa passa a ser acompanhada por uma equipe que a apoia a permanecer na moradia. Um projeto piloto foi implementado em Curitiba e Porto Alegre e alcançou resultados positivos de superação da situação de rua e melhorias na qualidade de vida dos atendidos (BRASIL, 2019)

Esse projeto, o Moradia Primeiro, foi instituído através da portaria nº 2.927/2021. Entre os seus objetivos destaca a promoção do acesso imediato de indivíduos e famílias a moradias temporárias, em ambiente seguro e acessível. Além disso, ele prevê políticas públicas de promoção da vida autônoma e da empregabilidade; infraestrutura urbana integrada à comunidade e acompanhamento especializado de suporte à vida domiciliada. Esta última objetiva, entre outras coisas, melhorar as condições de saúde física e mental da

população em situação de rua e contribuindo para a superação da situação de rua (BRASIL, 2021).

Outrossim, a Resolução nº 40 veda a coação da pessoa em situação de rua para aceitar o atendimento por parte do agente público. Ele garante a liberdade de escolha destas pessoas. Além disso, prevê que os profissionais envolvidos no atendimento devem procurar, em primeiro lugar, o interesse da pessoa em situação de rua, incentivando-o na busca de melhores meios para superar a condição de vulnerabilidade (BRASIL, 2020).

Uma outra resolução para a população em situação de rua é a nº 425/2021. Ela institui, no âmbito do poder judiciário, a Política Nacional Judicial de atenção a pessoas em situação de rua e suas interseccionalidades. Esta política tem como objetivo:

I – Assegurar o amplo acesso à justiça às pessoas em situação de rua, de forma célere e simplificada, a fim de contribuir para superação das barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social, bem como da sua situação de precariedade e/ou ausência habitacional;

II – considerar a heterogeneidade da população em situação de rua, notadamente quanto ao nível de escolaridade, naturalidade, nacionalidade, identidade de gênero, características culturais, étnicas, raciais, geracionais e religiosas, e com atenção aos aspectos interseccionais no atendimento a essa população, pensando em mulheres, população LGBTQIA+, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas convalescentes, população negra, pessoas egressas do sistema prisional, migrantes, povos indígenas e outras populações tradicionais, pessoas com deficiência, com especial atenção às pessoas em sofrimento mental, incluindo aquelas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, exigindo tratamento equitativo e políticas afirmativas, para assegurar o gozo ou exercício dos direitos, nos termos do art. 5 da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância;

III – monitorar o andamento e a solução das ações judiciais envolvendo a temática;

IV – Propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos e o reforço à efetividade dos processos judiciais, por meio da implantação e modernização de rotinas, a organização, especialização e estruturação dos órgãos competentes de atuação do Poder Judiciário para o adequado enfrentamento e solução de demandas envolvendo as pessoas em situação de rua;

V – Promover o levantamento de dados estatísticos relativos aos números, à tramitação e outros dados relevantes sobre ações judiciais que envolvam pessoas em situação de rua, visando dar visibilidade à política e promover a gestão das ações voltadas ao aprimoramento e

sua efetividade; inclusive analisando os dados oficiais e dos centros de defesa, a fim de diagnosticar o grau de acesso à justiça nacional, regional e local e as barreiras para sua efetividade.

VI – Estimular a adoção de medidas preventivas de litígios que envolvam as pessoas em situação de rua no âmbito do sistema multiportas, como Centros de Conciliação, Laboratórios de Inovação e Centros de Inteligência do Poder Judiciário;

VII – estimular a atuação articulada com os demais poderes, por seus órgãos integrantes do Sistema de Justiça, órgãos gestores das políticas de Assistência Social e de Habitação, dentre outras políticas, comitês interinstitucionais e centros locais de assistência social, como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), Centro ou CREAS Pop, e Organizações da Sociedade Civil;

VIII – fomentar e realizar processos de formação continuada de magistrados e servidores judiciários e demais órgãos do Poder Público, bem como organizar encontros nacionais, regionais e seminários de membros do Poder Judiciário, com a participação de outros segmentos do poder público, da sociedade civil, das comunidades e outros interessados; IX – estimular a cooperação administrativa e judicial entre órgãos judiciais e outras instituições, nacionais ou internacionais, incluindo centros de pesquisa, instituições de pesquisa e universidades em favor dos direitos e garantias das pessoas em situação de rua;

X – Assegurar o acesso das pessoas em situação de rua à identificação civil básica e ao alistamento eleitoral;

XI – promover e garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua, reconhecendo-as como sujeitos de direitos, em consonância com Estatuto da Criança e do Adolescente;

XII – dar especial atenção aos programas, projetos, serviços, ações e atividades direcionados para as pessoas em situação de rua com deficiência e mobilidade reduzida, observando-se o disposto na Lei n 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) (BRASIL, 2021. Artigo 1º da Resolução nº 425).

A Política Nacional Judicial de atenção a pessoas em situação de rua e suas interseccionalidades conta com medidas administrativas de inclusão para esse grupo. Nestas destacam a exigência de viabilização, por parte dos tribunais, de atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado a este grupo. E deve ser ainda humanizado e personalizado às pessoas em situação de rua. Além de medidas para assegurar o acesso à justiça, o direito à identificação civil, medidas em procedimentos criminais, medidas protetivas das crianças e adolescentes. Ademais, são incentivadas a gestão, governança e parcerias através de criação de comitês para a promoção de políticas públicas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua e capacitação, como cursos de formação (BRASIL, 2021).

Essa política, segundo o entrevistado B,

Foi um grande acerto, pois fortalece a atenção e ações para pessoas em situação de rua. A sua importância está, entre outras coisas, no impulsionamento do judiciário a fazer a resolução 040 ser colocada em prática. Creio que se tal resolução for incorporada teremos grandes avanços (ENTREVISTADO B).

Por sua vez, o entrevistado F faz a seguinte consideração

Esta resolução é de grande importância, por abrir um caminho com os tribunais de justiça comum e eleitorais, alargando os espaços para as pessoas em situação de rua. Acredito que quando essa legislação se fizer valer totalmente no Judiciário, o alcance efetivo dos direitos por parte da população em situação de rua estará mais próximo (ENTREVISTADO F).

Por fim, vale mencionar a Portaria nº 69/2020, criada no contexto da pandemia do COVID-19. Ela foi relevante por aprovar recomendações gerais relacionadas a garantia de proteção social para a população em situação de rua. Através de medidas de prevenção e cuidado, ela propunha ações que objetivavam reduzir os impactos, sobretudo, as parcelas mais vulneráveis (BRASIL, 2020).

Conclui-se que as políticas direcionadas as pessoas em situação de rua são uma conquista recente, apenas em 1993 é que a temática começou a compor a agenda governamental, na pauta da assistência social. Depois disso, houve dispositivos legais nos quais as pessoas em situação de rua poderiam se enquadrar, mas não houve dispositivos legais específicos para tal população. Apenas em 2005 o LOAS acrescentou aos dispositivos da assistência social espaços direcionados ao atendimento de pessoas em situação de rua, dispondo sobre a criação de programas específicos para essas pessoas. Ademais, em 2009 a resolução CNAS Nº 109 estabeleceu que as pessoas em situação de rua se enquadram nos serviços de média complexidade, instituindo um serviço especializado para tais pessoas.

A política nacional para pessoas em situação de rua foi criada em 2009, e foi neste momento que houve maiores avanços no cenário nacional a respeito dos direitos para tais pessoas. Depois, em 2020 a resolução nº 040 dispôs sobre as diretrizes de promoção e defesa dos direitos humanos da PSR, prevendo o projeto Moradia Primeiro de acesso a moradia como primeiro passo para promoção de trabalho e renda para essas pessoas, este projeto foi instituído

oficialmente em 2021, a partir da portaria nº 2.927. Ademais, em 2021 um grande avanço no âmbito nacional foi a resolução nº 425, que estabelece para o poder judiciário uma política nacional de atenção a PSR. Observa-se que no cenário nacional houve conquistas relevantes nos últimos anos a respeito do desenho de políticas públicas para as pessoas em situação de rua.

4.3 - Desenho da Política do governo de Minas Gerais para a população em situação de rua

Para analisar o desenho da política atual do governo de Minas para a PSR é preciso compreender os dispositivos legais que definem o seu desenho, ou seja, os produtos ofertados, os seus objetivos, metas, diretrizes. Essa análise faz-se essencial devido a relação direta entre a form e os resultados obtidos pela política pública (EASTON, 1995 apud SOUZA, 2006).

Relacionada a Política Nacional, a Lei nº 20.846/2013, instituiu a Política Estadual para a população em situação de rua em Minas Gerais. Essa política prevê, assim como a nacional, a implementação descentralizada e articulada, no caso estadual, entre municípios e entidades da sociedade civil que a ela aderirem. Os municípios ao aderirem a política devem instituir comitês gestores intersetoriais integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da PSR (MINAS GERAIS, 2013).

A previsão de que a política seja implementada de forma descentralizada e articulada se relaciona ao previsto na literatura a respeito de políticas públicas, que aponta que na formulação de políticas é essencial levar em consideração a autonomia relativa do estado, isto é, o entendimento de que este possui um espaço próprio de atuação mas que para além dele faz-se necessária a atuação de outros entender do governo e atores políticos e sociais, além de demais grupos de interesse, e que é exatamente em tal coalização que a política se faz (SOUZA, 2006).

São princípios da Política Estadual para a população em situação de rua:

I – O respeito à dignidade da pessoa humana;

II – O direito à convivência familiar e comunitária;

III – a valorização e o respeito à vida e à cidadania;

IV – O atendimento humanizado e universalizado;

V – O respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência;

VI – A erradicação de atos violentos e ações vexatórias e de estigmas negativos e preconceitos sociais que produzam ou estimulem a discriminação e a marginalização, seja pela ação ou omissão;

VII – a não discriminação de qualquer natureza no acesso a bens e serviços públicos (MINAS GERAIS, 2013. Artigo 3º da Lei nº 20.846).

Estes princípios se fazem essenciais visto que a população em situação de rua se configura enquanto um grupo marcado por inúmeras violações de direitos fundamentais, como a discriminação e dificuldade de acesso a segurança, saúde, proteção (LIMA; GAIO, 2022), o que exatamente está sendo pontuado nos princípios. Ademais, a definição de tais princípios se faz necessária pois, apenas com princípios legais e claros é que a população em situação de rua conseguirá superar a condição de ser um eficaz indicador das desigualdades sociais, que ocasionam num sistema, muitas vezes invisível, de violação dos direitos humanos para essas pessoas (SAMBU, 2014).

Além disso, a Política estadual tem as seguintes diretrizes:

I – Promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;

II – Responsabilidade do poder público pela elaboração e pelo financiamento da Política Estadual para a População em Situação de Rua;

III – articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais;

IV – Integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para a execução da Política Estadual para a População em Situação de Rua;

V – Participação da sociedade civil na elaboração, no acompanhamento e no monitoramento das políticas públicas;

VI – incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

VII – implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito e à capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e do respeito no atendimento à população em situação de rua;

VIII – democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos. (MINAS GERAIS, 2013. Artigo 4º da Lei nº 20.846).

Sendo que, a Lei nº 24.082/2022 acrescentou a seguinte diretriz na política estadual, “Adoção de ações de moradia como primeira etapa da política de atendimento à pessoa em situação de rua” (MINAS GERAIS, 2022. Inciso IX, Art. 4º). E, são objetivos da Política estadual para população em situação de rua:

I – Assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II – Garantir a capacitação de profissionais para atendimento à população em situação de rua;

III – produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

IV – Desenvolver ações educativas continuadas que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua;

V – Incentivar a pesquisa, a produção e a divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua;

VI – Implementar a rede de acolhimento temporário, nos termos do art. 8º desta Lei;

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

VIII – criar e divulgar canal de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua e de sugestões para o aperfeiçoamento e a melhoria das políticas públicas voltadas para esse segmento;

IX – Orientar a população em situação de rua sobre benefícios previdenciários;

X – Proporcionar o acesso da população em situação de rua aos serviços assistenciais existentes;

XI – implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar à população em situação de rua acesso à alimentação de qualidade;

XII – incluir a população em situação de rua como público-alvo prioritário na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho;

XIII – disponibilizar programas de capacitação, profissionalização e qualificação e requalificação profissional para a população em situação de rua, a fim de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho;

XIV – alocar recursos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua; XV – criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) para qualificar a oferta de serviços;

XVI – garantir ações de apoio e sustentação aos programas de habitação social que atendam à população em situação de rua, com o acompanhamento social desenvolvido por equipe multidisciplinar, nos períodos anterior e posterior à ida para o imóvel (MINAS GERAIS, 2013. Artigo 5º da Lei nº 20.846).

A partir da análise dos objetivos da política estadual é compreensível como tais se demonstram como o curso de ação escolhido a fim de lidar com o problema (RUA; ROMANINI, 2013) das pessoas em situação de rua, e, ainda, nesses objetivos em questão, é evidente como representam um conjunto de meios a fim de atingir o objetivo de proteção a essas pessoas.

Para analisar uma política pública faz-se necessário observar ao menos 2 causalidades da provisão: as causas do problema que são o objeto da política e o efeito pretendido pela mesma (MARQUES, 2018). Na política estadual para pessoas em situação de rua é possível analisar que os efeitos pretendidos se encontram detalhados nos objetivos, afinal, partindo do pressuposto de que analisar a formulação da política é analisar quais foram as alternativas formuladas e escolhidas, a fim de compreender quais os métodos elaborados a fim de alcançar o objetivo estabelecido (ROCHA, SECCHI, 2018), percebe-se que tais objetivos estão bem claros.

Entretanto, as causas estão implícitas, pode-se observar que não há um detalhamento explícito destas no desenho da política. Tal questão se faz um problema, visto que essa incompletude das causas ocasiona muitas vezes no insucesso da política (MARQUES, 2018).

Ou seja, carece na política um maior detalhamento do problema, das suas causas, e, tal questão pode-se relacionar inclusive ao apontado na literatura de que, a respeito da situação de rua, o número reduzido de pesquisas conduzidas pelos governos sobre a trajetória das pessoas para a situação de rua acaba por restringir o desenvolvimento de políticas efetivas direcionadas a este segmento social (NATALINO, 2016 apud MEDEIROS, 2022).

Ademais, a Lei nº 20.846/2013 estabeleceu a reestruturação e ampliação da rede de acolhimento temporário existente, tendo como referência a necessidade efetiva, considerando dados de pesquisa de contagem dessa população. E, a Lei estabelece que Minas Gerais deve instituir um Comitê Intersetorial (MINAS GERAIS, 2013).

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua-MG) foi instituído a partir do Decreto nº 46.819/2015, na finalidade de acompanhar e monitorar a política estadual, sendo integrado por representantes da sociedade civil e do governo (MINAS GERAIS, 2015).

O Decreto nº 46.819/2015 foi responsável pela criação do Comitê PopRua-MG, que se vincula a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Social e Cidadania - SEDPAC, por meio da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Este tem, portanto, como exigência, dar apoio técnico-administrativo e fornecer os meios necessários para a execução dos trabalhos do Comitê (MINAS GERAIS, 2015).

São atribuições do Comitê PopRua-MG:

I - Acompanhar e monitorar a implementação e o desenvolvimento da Política Estadual para a População em Situação de Rua, com objetivos estipulados no art. 5º da Lei nº 20.846, de 2013;

II - Elaborar, acompanhar, monitorar e avaliar o Plano Estadual da Política para População em Situação de Rua, observando os instrumentos de planejamento e gestão do Estado;

III - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Estadual para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas físicas e financeiras, objetivos e responsabilidades;

IV - Realizar o controle social dos programas e políticas para a população em situação de rua, por meio da fiscalização da movimentação de recursos financeiros aportados pelas administrações públicas federal, estadual e municipais, e elaborar propostas;

V - Promover a articulação interinstitucional entre os órgãos públicos, conselhos, comitês, movimentos sociais e entidades que atuam com a população em situação de rua;

VI - Apoiar as ações governamentais e serviços públicos em prol da pessoa em situação de rua, de forma articulada com as redes de atendimento a esta população;

VII - elaborar relatórios sobre a atuação do Comitê e sobre os projetos, a implementação e os resultados das políticas para a população em situação de rua;

VIII - propor estratégias de divulgação sobre direitos da população em situação de rua para a rede de atendimento a este público e para a sociedade em geral, incentivando a realização de campanhas sobre a matéria;

IX - Fomentar e acompanhar a construção de políticas e planos municipais para a população em situação de rua;

X - Fomentar a criação de mecanismos para assegurar a promoção e a defesa dos direitos da população em situação de rua e para o combate à violência contra ela;

XI - estimular a instituição de grupos de trabalho temáticos para discutir e propor formas de inclusão social das pessoas em situação de rua;

XII - articular a adoção da temática da inclusão social em cursos e capacitações profissionais, em especial nos órgãos e instituições que realizam atendimento à população em situação de rua;

XIII - organizar encontros estaduais para avaliar e propor ações de consolidação e aperfeiçoamento da Política Estadual para a População em Situação de Rua (MINAS GERAIS, 2015. Artigo 2º do Decreto nº 46.819).

Além disso, o Decreto nº 46.819/2015 estabelece que o Comitê PopRua-MG deve ser composto paritariamente por onze representantes de cada uma das seguintes instâncias: poder público e representantes da sociedade civil. Sendo que os representantes do poder público devem ser dos órgãos: SEDPAC, Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDESE), Secretaria de Estado de Saúde (SES), Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado de Educação (SEE), Secretaria de Estado de Cultura (SECULT), Secretaria de Estado de Esportes, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana e Polícia Militar (PMMG); e os representantes da sociedade civil sendo: um de órgão de representação profissional, cinco representantes da PSR e cinco representantes que estejam em atuação direta ou indireta com a temática da população em situação de rua (MINAS GERAIS, 2015).

Ademais, a respeito da composição do Comitê PopRua-MG, são convidados permanentes com direito a voz e sem direito de voto representantes da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do Ministério Público do Estado

de Minas Gerais; da Defensoria Pública de Minas Gerais, por meio da Defensoria Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais; do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Serviço Voluntário de Assistência Social. O Decreto nº 46.819/2015 estabelece que a função de integrar o Comitê PopRua-MG e participar de suas atividades é uma atividade não remunerada, mas de relevância de interesse público. (MINAS GERAIS, 2015).

Em observância da composição numerosa e diversificada do Comitê PopRua-MG podemos atribuir tal escolha na formulação da política devida compreensão de que o processo político precisa ocorrer de forma dinâmica e interativa (BAPTISTA; REZENDE, 2011), em que a política pública precisa se constituir além dos limites do aparelho estatal, precisando que sua análise não se restrinja a esse âmbito (PARSONS, 1995 apud BAPTISTA; REZENDE, 2011), mas sim numa articulação em rede, que exige a ampla coordenação de diversos atores (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014).

Os comitês gestores são um grande desafio, isso porque a prática da intersetorialidade que é por eles prevista deve ocorrer através do estabelecimento de uma gestão co-responsabilizada entre representantes das áreas de políticas públicas relacionadas ao atendimento da PSR, movimentos e entidades representativas, entre outros (BRASIL, 2011).

Entretanto, o arranjo de composição do Comitê PopRua-MG precisou ser revisto, visto que a Lei nº 23.304/2019 estabeleceu uma nova estrutura orgânica do poder executivo de Minas Gerais. Entre as mudanças, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) sucedeu a SEDPAC e a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (MINAS GERAIS, 2019c). Atualmente, segundo o entrevistado B:

O Comitê PopRua-mg está suspenso, pois, devida supressão das secretarias e da reforma administrativa ocorrida, o número de pessoas exigido para compô-lo ficou defasado, o que impede legalmente sua continuidade. Após tal ocorrido, entretanto, já houve uma solicitação de alteração no decreto a fim de restabelecê-lo com menos membros, mas tal alteração ainda não foi votada (ENTREVISTADO B).

Ademais, o entrevistado acrescenta que mesmo suspenso formalmente, ele não está inerte, ou seja, o Comitê continua atuante, na forma de GT. Assim, a

aproximação entre estado, sociedade civil e membros da população em situação de rua continua ocorrendo, na forma de trabalho de articulação de rede informal. E, o entrevistado B acrescenta que

Quem fazia a articulação desse Comitê era a Coordenadoria Estadual dos Direitos para População em Situação de Rua (CODPOPRUA), da SEDESE, que também hoje é a responsável pela articulação desse GT, a fim de captar as demandas e mensagens e articular com a rede a fim de dar retornos a sociedade civil (ENTREVISTADO B).

Além disso, segundo informações dos entrevistados A, B, C e D, a gestão da política estadual está referenciada a partir do Plano Estadual. Atualmente está em formato de fórum técnico, mas que em breve será publicado enquanto o Plano Estadual para a População em situação de rua de Minas Gerais. Ainda, o entrevistado D explicou que “é dentro desse plano que se desenvolvem todos os trabalhos na estrutura do estado” (ENTREVISTADO D).

O Fórum técnico do Plano estadual é um evento institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em conjunto com o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de rua (Comitê PopRua-MG) e a sociedade civil. Ele tem como objetivo debater sobre a formulação e acompanhamento de políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua (MINAS GERAIS, 2019d).

O Plano Estadual da Política para a população em situação de rua foi desenvolvido em 2019 e se divide em 8 eixos: direitos humanos e segurança pública; cidadania, mobilização, participação e controles sociais; trabalho, emprego e geração de renda; habitação, moradia e desenvolvimento humano; assistência social e segurança alimentar e nutricional; educação; saúde e cultura, esporte e lazer (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 1: Direitos humanos e segurança pública tem objetivo a erradicação de atos violentos e garantia do acesso à justiça e humanização das ações de segurança. Além disso, entre suas propostas, fala de equipar e manter o Centro Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, além de implantar polos regionais e fomentar os Centros de Referência em Direitos Humanos. Além disso, é proposta deste eixo a articulação com o sistema de segurança e poder judiciário (MINAS GERAIS, 2019d). Os Centros de Referência Especializados para População em

Situação de Rua constituem uma das unidades de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Ela tem um papel importante no alcance dos objetivos da Política Nacional e estadual para esta população através da oferta de serviço especializado para pessoas em situação de rua (BRASÍLIA, 2011).

Já o eixo 2: cidadania, mobilização, participação e controles sociais tem o objetivo de garantir a mobilização e participação das PSR em espaços de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas e em espaços de participação social para assegurar o exercício da cidadania e controle social. Entre as propostas do eixo 2 está o asseguramento dos Centros pop enquanto mecanismo de fomento da participação social para que novas políticas públicas sejam incentivadas e implementadas. Além disso, o eixo 2 propõe a estimulação da criação de comitês intersetoriais paritários de acompanhamento e monitoramento das políticas e a garantia de recursos orçamentários que visem a execução das ações previstas pelo plano, com destaque nas articulações com os municípios, assim, assegurando contínuo repasse da verba (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 3: trabalho, emprego e geração de renda objetiva a garantia do acesso a políticas de trabalho e emprego, a fim de garantir a inclusão socioproductiva dessas pessoas em diferentes formas de organização com a perspectiva comum de geração de renda. Entre as propostas do eixo, além da inclusão do grupo em programas de capacitação, profissionalização e qualificação profissional, há a concessão de incentivos fiscais para empresas que desenvolverem programas de contratação dessas pessoas e a destinação de cotas de vagas de emprego, além do incentivo das iniciativas de empreendedorismo a partir da criação de linhas de microcrédito para grupos de economia solidária (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 4: habitação, moradia e desenvolvimento urbano tem intuito de garantir o direito constitucional à moradia em primeiro lugar. Através de políticas públicas, programas e ações, além de garantir o direito constitucional de acesso à cidade e aos espaços e equipamentos públicos. Neste eixo estão propostas como a criação e implementação do programa “casa primeiro”, que prevê a garantia da moradia e habitação como primeira etapa do atendimento dessas pessoas. Além

da proposta de “locação social” que consiste na transferência do usufruto de imóveis ociosos do Estado para garantia de moradia dessas pessoas e inclusão dessas na concessão de subsídio temporário de auxílio habitacional (aluguel social) (MINAS GERAIS, 2019d).

Além disso, o eixo 4 propõe a articulação, fomento e orientação para que municípios implementem serviços destinados a guarda de pertence, higiene, acesso a água potável e condições de autocuidado para a população em situação de rua e o fomento a ações de mobilidade urbana para essas pessoas, através de passe livre de transporte intermunicipal ou interestadual. A proposta inclui, também, a criação e implantação, em caráter de urgência, de equipamentos de atenção intersetorial nos municípios com mais de 100.000 habitantes (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 5: assistência social e segurança alimentar e nutricional tem como objetivo a garantia do direito constitucional à assistência social e segurança alimentar e nutricional, a partir do atendimento em toda rede do Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Neste eixo há propostas relacionados a orientação aos municípios sobre a garantia do acesso por parte da população em situação de rua aos equipamentos socioassistenciais como Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) e o Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias (MINAS GERAIS, 2019d). Sendo que, é importante que os Centro POP se integrem as demais ações da política de assistência social, dos órgãos de defesa de direitos e demais políticas públicas, pois é exatamente esse conjunto de ações que produzem impactos efetivos no fortalecimento dos resultados (BRASIL, 2011).

É também proposta do eixo 5 estimular que os municípios de médio porte instalem, pelo menos, casas de passagem para atendimento desta população. Além disso, há a previsão a articulação com os entes federativos para implantação de Centros Pop e orientação para que os municípios revejam os critérios de acesso aos abrigos e demais equipamentos, a fim de assegurar o

acesso independente do tempo de permanência e ausência dos indivíduos no município (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 6: educação objetiva a efetivação do direito a educação de qualidade enquanto direito social e dever do Estado, tendo em vista o pleno desenvolvimento dessas pessoas em seu preparo para que exerçam a cidadania e se qualifiquem para o trabalho. Nesse eixo, entre as suas propostas está a capacitação dos profissionais que atuam com essa população para que apoiem o retorno e continuação dos processos de escolarização. Prevê a garantia do acesso das pessoas em situação de rua nas unidades escolares que ofertam a educação para jovens e adultos (EJA) (MINAS GERAIS, 2019d).

O eixo 7: saúde, objetiva a garantia do direito constitucional a saúde, a partir do atendimento dessas pessoas em toda rede de atenção do SUS, levando em conta as especificidades dessa população. Para tanto, entre as propostas deste eixo está a implantação e ampliação dos Consultórios na Rua que sejam adequadas as demandas dessa população, além do fortalecimento de ações de promoção de saúde da atenção básica a partir das estratégias do Saúde da Família. Ademais, é proposta a garantia da atenção hospitalar para essa população, e, em especial, é desejado que se amplie o número de leitos de cuidados prolongados para o atendimento destes. Outra proposta relevante é a de fomento da implementação de um projeto de equipamento de saúde, nos moldes das unidades de acolhimento, específico para a população em situação de rua que necessita de tratamentos continuados (MINAS GERAIS, 2019d).

O Consultório na Rua faz parte da Política Nacional de Atenção Básica, de 2011, e tem como objetivo ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde. Para provisão deste programa, os consultórios são compostos por equipes multiprofissionais que realizam atividades de forma itinerante e, quando necessário, em parceria com as Unidades Básicas de Saúde (UBS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, [s.d]).

O eixo 8: cultura, esporte e lazer objetiva a garantia do acesso à políticas públicas, espaços e equipamentos de cultura, esporte e lazer, para as pessoas em situação de rua, considerando sempre as especificidades do público. Para

tanto, esse eixo propõe a inclusão deste público em atividades artísticas, tanto como público quanto como artista, além do apoio a inserção social destes em programas de cultura. Além disso, é proposta o apoio e orientação da elaboração de projetos de artistas de rua, com participação em editais de leis municipal e estadual de incentivo à cultura. Além disso, no Plano Estadual salienta-se a importância de tomada urgente de providências a respeito da questão da ausência de projetos de inclusão da população em situação de rua em projetos de trabalho e geração de renda, em Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2019d).

Em âmbito municipal, o Projeto de Lei nº 340/22, institui a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua – PPSR em Belo Horizonte. Atualmente o projeto está em situação de primeiro turno em fase atual de alteração do estado da proposição (BELO HORIZONTE, 2022). São objetivos da política municipal:

I - Assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro a direitos, serviços e programas que integrem as políticas públicas de direitos humanos, assistência e desenvolvimento social, saúde, segurança alimentar, educação, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, de modo a permitir a superação da situação de rua e a fomentar a construção da autonomia;

II — Garantir o respeito à dignidade da pessoa humana;

III - a valorização e o respeito à vida e à cidadania;

IV - O atendimento humanizado e universalizado, visando promover a eficácia e eficiência na estruturação e gestão dos serviços de atendimento socioassistencial, de atenção psicossocial e de outros equipamentos e serviços utilizados pela população em situação de rua;

V - O respeito à diversidade das condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência;

VI - Prevenir e combater a violência contra pessoas em situação de rua e qualificar a atuação dos profissionais que trabalham com este público para o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas humanas, intersetoriais e participativas;

VII - garantir o direito à reinserção social digna através de programas alimentares, educacionais, de moradia e emprego;

VIII - produzir, sistematizar e disseminar conhecimento sobre a superação da situação de rua, de forma a subsidiar políticas públicas mais aderentes à realidade social;

IX - Desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para possibilitar a superação da situação de rua com respeito, ética e solidariedade;

X - Incluir a população em situação de rua como público-alvo na intermediação de emprego, na qualificação profissional e no estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com o setor público para a criação de postos de trabalho e oportunidades de inclusão produtiva;

XI — realizar programas de conscientização de planejamento familiar e apresentar políticas públicas voltadas para o controle de natalidade;

XII - disponibilizar para a população em situação de rua ações de inclusão produtiva por meio da qualificação e requalificação profissional, a fim de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho (BELO HORIZONTE, 2022. Artigo 2º do Projeto de Lei nº 340).

Além disso, segundo a política municipal, o atendimento à PSR consistirá em ações que objetivem atendam aos objetivos acima citados através de serviços e programa que ofertem:

I — O acolhimento psicossocial;

II — Alimentação acompanhada por nutricionista;

III — local para banho e limpeza de bens pessoais;

IV — Guarda-volumes;

V — A inserção produtiva da população em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas, conforme "Programa Estamos Juntos", definido na Lei nº 11.149/19, e/ou outros programas de inserção no mercado de trabalho;

VI — oferta de capacitação técnica profissionalizante, em atendimento a Lei nº 11.149/19, e/ou outras formas de qualificação;

VII — espaços com provisão de instalações preparadas e material necessário para acolhida e alojamento;

VIII — orientação e encaminhamento para outros serviços públicos;

IX — Políticas para recuperação de dependentes alcoólicos e químicos e encaminhamento para Comunidades Terapêuticas (BELO HORIZONTE, 2022. Artigo 3º do Projeto de Lei nº 340).

Ademais, o PL nº 340/2022 garante que o poder público irá fornecer acompanhamento da população a partir de estudo social e diagnóstico socioeconômico, a fim atingir o cumprimento dos objetivos da lei, tendo como objetivo maior a superação da situação de rua (BELO HORIZONTE, 2022). E, o PL ainda veda a subtração, inutilização, destruição e apreensão dos seguintes pertences da PSR:

I - Bens pessoais, tais como documentos de qualquer natureza, cartões bancários, sacolas, medicamentos com receitas médicas, livros, malas, mochilas, roupas, sapatos, cadeiras de rodas, muletas, panelas, talheres, utensílios para cozinhar e comer, alimentos, cobertores, mantas, lençóis, toalhas, produtos de higiene em geral e barracas desmontáveis;

II - Instrumentos de trabalho, tais como ferramentas, malabares, instrumentos musicais, carroças e material de reciclagem, desde que dentro da carroça (BELO HORIZONTE, 2022. Artigo 4º do Projeto de Lei nº 340).

A política municipal prevê que abrigos emergenciais, casas de passagem, albergues e centros de atendimento destinados a PSR disponibilizem espaços de permanência para animais domésticos sob responsabilidade dos usuários (BELO HORIZONTE, 2022, art. 5º). Além de garantir um padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento (BELO HORIZONTE, 2022, art. 6º).

A lei define limites de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades, sempre respeitando o direito de permanência da PSR. E que o poder público deverá assegurar a essa população políticas habitacionais que observem as especificidades de cada indivíduo. (BELO HORIZONTE, 2022, art. 8º).

Para fomentar, orientar, conduzir e garantir a inclusão produtiva da PSR e pessoas com trajetória de rua, foi instituído o Programa Estamos Juntos (BELO HORIZONTE, 2022, art. 9º). O referido programa desenvolverá ações que evitem o aumento do número de pessoas em situação de rua, a partir do acolhimento, encaminhamento e orientação (BELO HORIZONTE, 2022, art. 10º).

A existência de instrumentos normativos que regulamentam a política estadual para PSR se fazer essenciais, visto que, como exposto por NASCIMENTO (2019), é necessário que este esteja fazendo parte do programa do governo, materializados em planos, normativas e diretrizes que interfiram na formulação de ações que façam garantir o acesso da PSR a seus direitos.

Sobre o desenho da política o entrevistado D salienta

A articulação da Política Estadual para pessoas em situação de rua é de responsabilidade do estado, que atua, além de como articulador,

como cofinanciador da política, entretanto, a responsabilidade direta é dos municípios (ENTREVISTADO D).

O entrevistado B comenta também

Os municípios devem fazer planos municipais para as pessoas em situação de rua, afinal eles que estão na ponta e tem contato direto com estes indivíduos, a política acontece “in loco”. Nesse sentido da competência exclusiva dos municípios, esta é discutida e prevista, inclusive, na PL 340, que discute a implementação de planos municipais (ENTREVISTADO B).

E, o entrevistado C acrescenta sobre o assunto da responsabilidade e autonomia municipal: “como o trabalho do estado vai muito no sentido de apoio, capacitação e repasse financeiro, afinal, a execução e gestão são responsabilidades dos municípios (ENTREVISTADO C).”

Ainda sobre isso, o entrevistado D complementa

O estado como um ente que deve atuar conjuntamente e complementarmente aos municípios a fim de oferecer o mínimo de dignidade para essas pessoas, que precisam ter suas necessidades básicas, como alimentação, saúde e higiene, assistidas; além disso, ele salienta a importância do acompanhamento do estado para que essas pessoas consigam superar a condição de rua, a partir da autonomia e reestabelecimento de sua dignidade (ENTREVISTADO D).

Para tanto, é notório como a formulação, ou seja, o processo de construção de alternativas para formação da agenda governamental (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2006) dessa política levou em consideração o compartilhamento de responsabilidade. Ela coloca como responsável direto o município, e deixando o estado como ator complementar, que deve acompanhar e apoiar o município.

O entrevistado D também comenta que tal política é desafiadora, por envolver ações de políticas públicas transversais. Relacionado a isso uma questão a ser levantada é que a ação institucional é incompleta e é a interdependência entre as políticas que assegura o atendimento integral, ou seja, é o trabalho em rede, através de uma atuação integrada de oferta e articulação que conduz a respostas efetivas (BRASIL, 2011).

Conclui-se, portanto, a respeito do desenho da política estadual para pessoas em situação de rua do governo de Minas Gerais que os dispositivos legais que desenham esta política são: a Lei nº 20.846/2013, que institui a Política Estadual

para a população em situação de rua em Minas Gerais; e o Decreto nº 46.819/2015 que regulamenta o Comitê PopRua-MG, com o objetivo de acompanhar e monitorar a Política estadual. Atualmente, o Comitê encontra-se suspenso, mas continua atuante, na forma de GT, e sua articulação é responsabilidade da CODPOPRUA, localizada na SEDESE.

Além disso, a implementação dessa política é prevista de acontecer de forma descentralizada e articulada entre governo do estado, municípios e entidades da sociedade civil. Sobre as responsabilidades, os entrevistados explicam que essas são compartilhadas da seguinte maneira: a responsabilidade direta é dos municípios, que devem criar planos municipais a fim de realizar a execução e gestão da política. O estado ficou responsável pela articulação, no sentido de apoio, capacitação e repasse financeiro. A respeito dos planos municipais, em Belo horizonte o PL nº 340/22 é que institui a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua – PPSR.

4.4 - A implementação da política do governo de Minas para a população em situação de rua

Analisar a implementação de uma política é entender como o que foi formulado e desenhado se desdobra, ou seja, como as propostas foram colocadas em ação (SOUZA, 2006). Para fins de análise da implementação da política do governo é necessário compreender sua articulação, quem são os gestores, quais os recursos e equipamentos disponíveis. Afinal, a análise dessa fase é importante pois é neste momento que os resultados concretos são produzidos (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Atualmente, a articulação direta da política estadual para pessoas em situação de rua é função da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (CODPOPRUA). Essa coordenadoria está localizada na Superintendência de Participação e Diálogos Sociais da Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) da Secretaria de Desenvolvimento Social e Econômico (SEDESE). Segundo o entrevistado A

Faz parte da atuação dessa Coordenadoria fazer com que as diretrizes incluídas no plano estadual sejam efetivadas em todo estado para garantir os direitos para essa população, além de buscar pela

diminuição das violências e a superação da situação de rua (ENTREVISTADO A).

Além da CODPOPRUA, o entrevistado D coloca que

dentro da SEDESE como um todo há sete programas que trabalham de forma transversal para contemplar a população em situação de rua, são elas: direitos humanos, assistência social, trabalho e emprego, políticas sobre drogas, segurança alimentar, habitação e esportes (ENTREVISTADO D).

Ainda, o entrevistado C acrescenta que

Na Subsecretaria de Assistência Social (SUBAS) há grupos de trabalho diretamente voltados para pessoas em situação de rua. Destacam aí, a Diretoria de Proteção Social de Média Complexidade, a Superintendência de Proteção Social Especial e, indiretamente, a Diretoria de Proteção Social de Alta Complexidade, também a Superintendência de Proteção Social Especial e toda a Superintendência de Proteção Social Básica (ENTREVISTADO C).

Além disso, foi colocado pelo entrevistado A

O trabalho é feito “com eles”, ou seja, todo o desenho, formulação e implementação política é pensada de forma a agregar as pessoas em situação de rua. Além disso, o trabalho dos implementadores funciona de forma transversal as legislações, normativas, consulta a todo o grupo pensante da política e com as próprias pessoas em situação de rua. Assim, é nosso trabalho ouvir e catalisar os anseios dessa população a fim de transversalizar com os atores da rede buscando soluções (ENTREVISTADO A).

Ademais, o entrevistado B acrescenta

Além de toda articulação, é constantemente feito um trabalho de audição, ou seja, de escuta dos problemas dessas pessoas, e faz parte do trabalho dos implementadores da política ver as lacunas da rede latentes e tentar fazer com que haja uma relação de confiança entre os parceiros a fim de viabilizar a melhor interação entre atores possível (ENTREVISTADO B).

A respeito do quantitativo dos servidores públicos estaduais que atuam na provisão da política estadual, pela SUBDH, segundo o entrevistado D, são nove. Destes, diretamente estão um coordenador estadual e um técnico, pela diretoria de direitos humanos para pessoas em situação de rua, e indiretamente estão: um subsecretário de direitos humanos e três assessores de gabinete, um Superintendente de Participação e Diálogos Sociais e dois assessores.

Já pela SUBAS, segundo o entrevistado C são 9 pessoas, sendo que diretamente há dois atuando na Diretora de Proteção Social de Média

Complexidade, e indiretamente estão: três pessoas da Diretoria de Gestão do CadÚnico e Programas Socioassistenciais, duas pessoas da Diretoria de Proteção Social de Alta Complexidade e duas pessoas na Diretoria de Proteção Social de Alta Complexidade.

Sobre a classificação da qualidade dos recursos disponíveis, a respeito do equipamento humano, o entrevistado A comenta “a rede pensante é muito potente, atuante, militante, próxima e coesa (ENTREVISTADO A)”. O entrevistado C, por sua vez, considera “os recursos humanos são faltosos, há poucas pessoas alocadas (ENTREVISTADO C)”.

A respeito da modalidade de contratação dessas pessoas, a partir das respostas da entrevista foi elaborado um quadro que classifica estes servidores como efetivos e recrutamento amplo. O quadro é para fins quantitativos, por isso não há uma classificação de pessoa por pessoa, no objetivo de não expor nenhum servidor.

Quadro 9 - Modalidade de contratação dos servidores públicos que atuam na provisão da política estadual para pessoas em situação de rua (2022)

Modalidade	Diretamente	Indiretamente	Total
Efetivo	3	5	8
Recrutamento amplo	1	9	10

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas.

O quadro nove mostra que a maioria dos servidores que atuam na provisão da política tem a modalidade de contratação recrutamento amplo. Este é um cenário complexo haja vista que a chance de enfraquecimento da política em momentos que a pauta das pessoas em situação de rua estiver em baixa é grande. Além disso, ser efetivo, ou melhor, fazer parte da burocracia com estabilidade decorrente de concurso reforça a autonomia do servidor e diminui as chances de ser demitido. Entretanto, ao analisar os servidores que atuam diretamente na política, a maioria (75%) são servidores efetivos, o que é positivo pois auxilia na continuidade da política.

Nos instrumentos normativos se tratando de questões relacionadas a servidores, revisados nas seções anteriores, o que consta tanto na lei nacional quanto

estadual se relaciona a capacitação dos servidores públicos, entretanto, não há detalhamento relacionado a remuneração e contratação deles. É importante refletir que o desempenho de tais servidores depende de fatores que vão além de capacitação, e, ao longo das entrevistas, ficou evidente a baixa quantidade de pessoal e sobrecarga destes.

Sobre o grupo pensante citado mais acima neste texto, também chamado pelo entrevistado A de “flor da Política estadual”, é composto pela rede, ou seja, pelos órgãos e agências que compõem a estrutura da política, além de todos os demais agentes envolvidos.

Figura 1 - Rede da Política Estadual para pessoas em situação de rua de Minas Gerais



Fonte: imagem cedida pela CODPOPRUA

A imagem 1 mostra como a política para as pessoas em situação de rua é transversal, que demanda a atuação de diversas áreas e instancias. Sobre isso, o entrevistado B comenta que o grupo que compõe e fortalece a política é bastante versátil, composto por grupos muitas vezes difusos que por algum motivo começam a atuar e que tal atuação pode ser temporária ou constante.

Essa ideia da rede vai ao encontro da compreensão de que o momento da implementação pode ser entendido como uma forma de governança em rede, devido sua exigência de interação de diversos atores, afinal a implementação afeta e é afetada por uma infinidade de atores (WU; RAMESH; HOWLETT;

FRITZEN, 2014). Partindo desse pressuposto, de fato a implementação da política estadual é afetada e afeta uma infinidade de fatores, muito bem representados a partir da imagem um.

A análise da rede da política estadual demonstra como essa possui uma implementação descentralizada e articulada entre estado, municípios e sociedade civil. Ela deixa um pouco mais claro que as políticas públicas recebem inputs de diversos lugares, como mídia e grupos de interesse, e que toda essa correlação influencia nos resultados e efeitos da política (SOUZA, 2006).

Sobre atuações específicas, agora este estudo foca nas duas unidades que atuam mais diretamente com a população em situação de rua. Elas são responsáveis, segundo o entrevistado D, pela equipe técnica especializada e estruturas administrativas. São elas: Coordenadoria da Política dos Direitos da População em Situação de Rua (CODPOPRUA) e a Diretoria de Proteção Social de Média Complexidade (DPSMC). Primeiro é necessário apresentar distinção feita pelo entrevistado C que explicou que a CODPOPRUA, assim como toda a SUBDH, atua tendo um contato mais direto com o público, as pessoas em situação de rua. Enquanto isso, a DPSMC, assim como toda a SUBAS, atua mais diretamente fazendo contato com os municípios que estão mais próximos ao usuário, principalmente no que tange aos equipamentos públicos.

A CODPOPRUA é responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, orientação, articulação e avaliação de políticas públicas que promovem a cidadania das pessoas em situação de rua. Para tanto, entre suas principais atribuições está a articulação com a rede de políticas setoriais, com órgãos e entidades do poder executivo, legislativo, judiciário, municípios, ministério público e organizações da sociedade civil a fim de promover e acompanhar a execução e a qualificação de políticas, programas, serviços e ações de enfrentamento da violência e promover a inclusão social e produtiva das pessoas em situação de rua (MINAS GERAIS, 2019c).

O entrevistado D acrescenta que é função da CODPOPRUA atuar na construção de parcerias que fortalecem os equipamentos que prestam o atendimento direto para essa população e para a política. Além disso, ela deve articular com os

municípios a fim de prestar orientação e capacitação técnica. O entrevistado D acrescenta, ainda, que a CODPOPRUA age a partir da articulação com parceiros do estado e da sociedade civil organizada para construir projetos específicos que solucionem os problemas dessa população.

A atuação da CODPOPRUA se organiza, segundo o entrevistado A,

Focada nos 13 municípios que possuem o maior contingente da população de rua de Minas Gerais. Estes municípios são escolhidos de acordo com os dados do CadÚnico, e a ordem deles é variável de acordo com a movimentação das pessoas em situação de rua e das atualizações que os municípios fazem no cadastro. Os 13 municípios atuais, segundo dados contabilizados em dezembro de 2021 são: Belo Horizonte, Juiz de Fora, Contagem, Uberlândia, Poços de Caldas, Governador Valadares, Sete Lagoas, Betim, Divinópolis, Montes Claros, Uberaba, Ipatinga, Pouso Alegre. (ENTREVISTADO A).

Além disso, o entrevistado B comenta que devido a autonomia dos municípios, alguns são mais abertos e tem uma atuação mais forte da CODPOPRUA, outros não, e que esses 13 municípios prioritários recebem capacitação de toda a rede.

Já a DPSMC tem como função principal a oferta de serviços de média complexidade, que são aqueles que atendem indivíduos que tiveram seus direitos violados, entre eles aqueles que estão em situação de rua (MINAS GERAIS, 2019b), sendo que, estes “serviços requerem maior estruturação técnica operacional e atenção especializada e mais individualizada e/ou de acompanhamento sistemático e monitorado (MINAS GERAIS, 2019b, art. 25).

O serviço ofertado para a população em situação de rua é a partir do Serviço Especializado para Pessoas em situação de rua e as unidades de referência deste serviço são: o Centro Pop, para famílias e indivíduos em situação de rua; e o CREAS, para indivíduos e famílias em situação de risco social, tais unidades de funcionam 5 vezes na semana e possuem abrangência municipal e regional (MINAS GERAIS, 2019b).

Sobre a atuação da DPSMC, e indiretamente a SUBAS, o entrevistado C explicita que nos municípios onde não existem centros pop e serviços especializados, o atendimento a pessoas em situação de rua deve ser realizado pelo CREAS. Ele acrescenta que em casos de necessidade de acolhimento, o atendimento se dá através de repúblicas, casas de passagens e albergues,

assim a alta complexidade também atua com este público. Além disso, o entrevistado C acrescenta que o DPSMC faz um trabalho de apoio, capacitação e repasse financeiro, e o entrevistado A acrescenta que a SUBAS é a referência técnica dos equipamentos, entretanto, a competência de gestão destes equipamentos é municipal, assim, a política acaba sendo de autonomia do município.

A respeito das dotações orçamentárias previstas para a provisão da política estadual para população em situação de rua, o entrevistado D explica que não há valores específicos para a SUBDH. Porém, todas as sete políticas que intercedem possuem dotações específicas. Assim, não há um direcionamento direto para as pessoas em situação de rua, mas há na SEDESE outras dotações que contemplam o público.

O entrevistado A complementa

Na SUBDH, por mais que não haja orçamento específico previsto, faz parte da atuação capitanear recursos. Para a política especificamente, há recursos previstos na esfera dos equipamentos da SUBAS, para a abordagem social, centros pop e abrigos, e para a Saúde, nas equipes de consultório da rua, mas para a política como um todo não há dotações específicas previstas (ENTREVISTADO A).

O entrevistado A explica, ainda, que a atuação da SUBDH se dá através de parcerias com a rede para captação de recursos. E, acrescenta o entrevistado B que na SUBDH o recurso chega via emenda parlamentar impositiva e participação popular. O que revela um cenário desafiador para a própria estrutura interna, que necessita de uma rubrica específica para a efetiva garantia de direitos. Além disso, o entrevistado B ressalta que apenas o Centro Estadual de Referência de Direitos Humanos (CERDH) possui recurso em toda a SUBDH. Esses recursos são destinados a várias frentes distintas e por isso ele atua como consegue, entretanto, por serem apenas quatro no estado acaba tendo atuação limitada devido grande fluxo de demandas.

Ademais, o entrevistado D comenta “não que isso seja um problema, mas um desafio o fato de a política envolver ações transversais e que demandam conexão e a dependência de muito recurso que não chega (ENTREVISTADO D). “

Essa ausência de rubrica específica para a SUBDH se faz um enorme problema visto que para que haja políticas públicas capazes de promover reais mudanças nas condições socioeconômicas da PSR é preciso que a temática dos direitos humanos seja parte da agenda governamental (NASCIMENTO, 2019). E, a ausência de orçamento é um indicador de que a área não está entre as prioridades do governo atual.

Já o entrevistado C, sobre as dotações previstas para a SUBAS, explica que há o repasse do piso mineiro para os municípios, que pode ser utilizado para a execução da política para PSR. O piso mineiro, explica o entrevistado C, é um recurso destinado para todos os 853 municípios mineiros que serve para ajudá-los na política de assistência social local, no intuito de apoiar financeiramente os municípios a aprimorarem as ações da assistência social.

Além disso, o entrevistado C fala sobre o piso fixo de recursos federais para os municípios que possuem equipamentos de média complexidade, como CREAS, e a Rede Cuida. O Governo Federal fez um repasse para os municípios com Centros Pop, a fim de fortalecer a política. A Rede Cuidar é um programa que visa aprimorar a rede socioassistencial do SUAS, através da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito da política de assistência social, através de apoio técnico e incentivo financeiro. Para os Centros Pop, foi celebrada uma parceria que cedeu um valor específico, em uma parcela única, de R\$ 50.000,00 para cada Centro Pop de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021).

Sobre os recursos financeiros, todos os entrevistados reclamam da falta de uma dotação orçamentária específica e que as dotações indiretas que chegam serem pouco expressivas. O entrevistado E comenta sobre os recursos financeiros

Ainda é preciso avançar muito, ampliando em quantidade os recursos, mas principalmente revendo o modo de fazer, visto que as Políticas nacional e estadual são “muito bonitas”, mas sem um fundo próprio é impossível a sua efetivação (ENTREVISTADO E).

Sabe-se que não se pode limitar a análise de uma política por indicadores orçamentários, visto que a ação estatal vai muito além do orçamento, assim, não necessariamente o impacto de uma política precisa ser proporcional a despesa

por ela ocasionada (MULLER; SUREL, 2002), entretanto, na política estadual para pessoas em situação de rua é notório que a ausência de um orçamento específico tem impedido a continuidade da política, afinal, sem recursos, é muito complicado implementar o que se foi planejado.

Ainda a respeito dos recursos, a literatura aborda que a capacidade política se relaciona a capacidade administrativa, assim, é importante que haja uma gestão responsável de recursos para empreender qualificadamente políticas públicas (SANTANA; IGLECIAS, 2015), e, neste caso em questão, pode-se inferir que o estado não está tomando as escolhas coletivas mais inteligentes de alocação de recursos, visto que para tal política ser implementada seria necessário mais aporte financeiro, e, este não ocorre.

Entretanto, sobre a última conclusão, é importante refletir também que a não escolha é uma escolha, ou seja, entender a ação governamental é compreender o que o governo faz ou deixa de fazer e como isso repercute na vida dos cidadãos (SOUZA, 2006), assim, a escolha de não fazer na implementação dessa política, isto é, a não execução prática das decisões elaboradas formalmente nas etapas anteriores (MULLER; SUREL, 2002), evidenciam que foi uma escolha do governo de fato não priorizar a causa das pessoas em situação de rua, isto é, não faz parte da agenda.

Já sobre os equipamentos e demais recursos materiais disponíveis para a política do estado de MG, o entrevistado B explica que os equipamentos ficam mais direcionados na SUBAS. Esta possui os 26 Centros de Referência Especializados (Centros Pop) em 24 municípios do estado de Minas Gerais. Além do mais, ele frisa que a administração em si destes equipamentos é de competência municipal.

Sobre os equipamentos, o entrevistado C reafirma que são 26 Centros Pop, sendo que 3 deles estão em Belo Horizonte. Ele explica que além dos Centros Pop, no âmbito municipal existem 255 CREAS, que nos municípios onde não há equipamentos específicos, possuem a responsabilidade de atender a PSR. Nesse sentido, o entrevistado D complementa que indiretamente todos os municípios possuem equipamentos para prover a política estadual para pessoas

em situação de rua, sendo que a porta de entrada da assistência social são os CRAS, que existe em todos os municípios.

Entretanto, tal informação sobre o número de equipamentos, confirmada pelos entrevistados C e D não está em concordância com os dados do Censo SUAS:

Quadro 10 - Distribuição dos equipamentos em Minas Gerais e Belo Horizonte (2022)

Equipamento	Unidade Federativa	
	Minas Gerais	Belo Horizonte
CRAS	1.214	34
CREAS	257	9
Centro Pop	30	4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no Censo SUAS de 2022.

Para fins de análise, o quadro 10 mostra a diferença do quantitativo de Centros Pop relatado pelos entrevistados e contabilizado pelo Censo SUAS. Essa diferença pode ter se dado em razão de que na capital Belo Horizonte, realmente há 4 equipamentos específicos para pessoas em situação de rua. Entretanto, um deles, o Centro Pop Miguilim, localizado no bairro Floresta, se diferencia dos demais por ser direcionado a crianças e adolescentes em situação de rua. Os outros três são direcionados a população em situação de rua em fase adulta. Os Centros de Referência da População de Rua (Centros Pop) para adultos de Belo Horizonte se localizam nos bairros Barro Preto, Lagoinha e Floresta (BELO HORIZONTE, 2019).

Seguindo na análise dos equipamentos disponíveis, o entrevistado A acrescenta

Pela política estadual para pessoas em situação de rua não se restringir ao plano assistencial, faz-se necessário a reflexão sobre o que é preciso que as pessoas em situação de rua possam e se sintam confortáveis para acessar os equipamentos gerais que existem para atendimento de toda população. Neste sentido, reduzir tais pessoas a utilização de espaços específicos é limitante, uma vez que nem todo território possui equipamentos específicos. Logo, é necessário que as pessoas em situação de rua tenham pleno direito ao acesso a todas as políticas que pessoas com acesso a moradia possuem (ENTREVISTADO A).

Sobre os equipamentos, o entrevistado C comenta que estes ainda possuem pouca cobertura e, muitas vezes, onde há equipamentos não há equipes completas. Sobre a pouca cobertura explicitada pelo entrevistado C, FILIZZOLA (2021), identificou, também, um número excessivo de atendimentos por dia nos equipamentos, com alta rotatividade de usuários, sendo que, atualmente o visto é que nos serviços de acolhimento de Belo Horizonte a demanda é superior a ofertada, com isso a capacidade dos equipamentos acaba sendo maior que a recomendada pelas normativas.

Além disso, o entrevistado D complementa

Sobre os equipamentos disponíveis ainda há muito a se avançar, visto que um cenário ideal envolve mais equipe, mais orçamento, mais apoio parlamentar para destinação de emendas e uma rede maior e mais articulada, ou seja, atualmente o serviço é bom, mas ainda há muito a se melhorar (ENTREVISTADO D).

A partir do quadro 10, é visível mais uma vez a discordância de informações sobre o quantitativo de equipamentos. Neste caso, nos CREAS, entretanto, a variação é muito pequena o que não se faz tão problemático. E, levando em consideração os 854 municípios mineiros, pode-se inferir que é preciso aumentar consideravelmente o quantitativo dos equipamentos públicos de assistência social, visto que a atual quantidade de equipamentos não é satisfatória.

A respeito das informações obtidas através dos questionários sobre o quantitativo de servidores, equipamentos e orçamento previsto para a política estadual para pessoas em situação de rua, é possível observar um distanciamento significativo entre os objetivos da políticas, ou seja, o que está formulado, e o que na prática tem ocorrido, e, tal distanciamento, inclusive, é previsto, visto que a literatura considera uma distância inevitável entre os objetivos da política definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados na implementação (MULLER; SUREAL, 2002).

Entretanto, no caso dessa política em questão, o distanciamento é tamanho que dificulta e impede uma implementação qualificada dos objetivos e diretrizes propostas, uma vez que as limitações de pessoal e equipamentos, conjuntamente a ausência de orçamento próprio, fazem com que o que se foi

planejado não consiga ser implementado da forma devida, fazendo com que os objetivos não consigam ser eficazmente atingidos.

E, sabendo da importância de ao analisar uma política levar em conta, além dos processos e intenções explicitadas na formulação, também observar os processos de construção desenvolvidos ao longo do tempo (MULLER; SUREAL, 2002), pode-se inferir que a implementação da política não tem conseguido abarcar o proposto no desenho. Afinal, as políticas se materializam por ações, se concretizando na oferta de bens e serviços que atendem as demandas (MADEIREIRA, 2014), e, a partir da análise de como tem se dado a implementação política estadual, é notório que os equipamentos humanos, materiais e financeiros existentes não tem sido suficiente para conseguir atender qualificadamente as demandas das pessoas em situação de rua.

Além disso, quando se fala de equipamentos e recursos disponíveis para esta política na SUBDH, segundo o entrevistado A, atualmente existe o “Canto de rua: Direito a ter direitos”. Esta é apenas uma proposta que está em fase de projeto. Há também o Centro de Referência para população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis, que está esperando recursos para ser implementado.

O Canto de rua é um projeto extremamente relevante. De acordo com o entrevistado A

Ele teve início de forma emergencial durante a pandemia do COVID-19. Localizado na Serraria Souza Pinto, inicialmente, a previsão era que tal espaço durasse 3 meses. Entretanto, como a pandemia durou muito mais que isso, e, a cada 3 meses era necessária uma nova negociação para que o projeto continuasse ocorrendo naquele espaço. Visto que a Serraria é um espaço tombado pela cultura, assim, a cada vez que havia chance de abertura da cidade, devida agenda de a cultura estar reprimida pelo isolamento social, era necessária uma luta para a continuidade do projeto. O projeto Canto da Rua emergencial teve duração de 15 meses (ENTREVISTADO A).

Nisso, conta o entrevistado A, a continuidade do projeto foi muito desafiadora, e, ainda durante a pandemia, o espaço precisou ser fechado. Entretanto, esse espaço, por ter sido extremamente relevante, ao trazer dados reais sobre o quantitativo da população em situação de rua de Belo Horizonte. Com isso, agregar um novo panorama sobre o fenômeno da população em situação de rua,

fazendo com que toda a rede se articulasse para que o espaço não acabasse oficialmente.

Figura 2 - Boletim Semanal nº 43 do Canto de Rua Emergencial



Fonte: Instagram oficial do Canto de Rua Emergencial – acesso disponível em <<https://www.instagram.com/p/CS6eqKwrccW/?igshid=YmMyMTA2M2Y=>>

A imagem 2 mostra a relevância do projeto que atendeu quase 10.000 pessoas em situação de rua, durante a pandemia, momento em que a capital Mineira passou por fases de fechamento da cidade. Cenário que prejudicou fortemente essas pessoas, assim, o espaço atuou auxiliando tais pessoas em diversas atividades que afetam as suas vidas.

Posto esta relevância, está sendo implementado o projeto “Canto de Rua: Direito a ter Direito”. Segundo o entrevistado B, ele está sendo executado por meio de parcerias. O espaço será sediado no bairro Santa Inês no município de Belo Horizonte e será um projeto permanente para o atendimento da população em situação de rua. O entrevistado D complementa que a construção do Canto de Rua definitivo foi possível graças a um espaço cedido pelo estado e a parceria

de empresas que estão “abraçando” o projeto, além do apoio do Ministério Público de Minas Gerais.

Outro projeto que está entre as prioridades relacionadas a equipamentos e recursos, segundo o entrevistado A, é o Projeto Moradia Primeiro. Este está para ser executado em Minas Gerais há quatro anos, este longo processo de maturação ou este “ensaio” é explicado devido à complexidade territorial de estado. O projeto ainda está na fase do piloto e há a previsão de construção de 10 moradias, sediadas no Bairro Santa Inês, no terreno onde se localiza o Canto de Rua: Direito a ter Direito. No momento o projeto está aguardando a liberação do recurso, que já está empenhado, segundo informou o entrevistado B.

A respeito dos estudos realizados pelo governo do estado de Minas Gerais sobre as condições de vida das PSR, o entrevistado A explica que atualmente esse é um grande desafio, pois devido à falta de recursos não é possível ainda ter uma pesquisa ampla e confiável. Entretanto, a política utiliza dados adquiridos através de parcerias. O entrevistado A acrescenta que internamente a fonte de dados mais utilizada é o CadÚnico e o observatório brasileiro de políticas com a população em situação de rua. O entrevistado D frisa que o dado oficial é exatamente o CadÚnico.

Ademais, o entrevistado C acrescenta

Existe o RMA, um relatório mensal de atendimento dos equipamentos nos municípios, que também é uma excelente fonte de dados, além disso, há parcerias com o projeto Polos da Cidadania, da UFMG, a fim de compreender o crescimento desse público. Além disso, outro ator importante relacionado aos dados é a Diretoria de Vigilância Socioassistencial (DIVISOM), que faz parte da SUBAS e ajuda na questão dos dados a partir do apoio a coleta, orientando os municípios a fazerem o copilado de atendimentos, a partir do RMA, e que é a DIVISOM que copia e manuseia esses dados (ENTREVISTADO C).

Assim, o entrevistado C explica que os dados que o governo possui são os baseados no Registro Mensal de Atendimentos (RMA)¹³, o censo Suas e o CAD Suas. Em relação duas últimas bases de dado, a primeira é mais acessível para

¹³ O RMA é o sistema do governo federal em que, mensalmente, são registradas as informações relativas aos serviços ofertados e volume de atendimentos dos equipamentos do estado, como CRAS, CREAS e Centro Pop. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial/registro-mensal-de-atendimentos-2013-rma>

as equipes técnicas e o CAD Suas é um sistema mais acessível a todos os cidadãos.

Essa insuficiência de dados motivada, em grande medida, pela não realização de pesquisas governamentais e pela subnotificação dos dados do CadÚnico é um enorme problema. Pois estes dados são essenciais para a construção de uma política que de fato compreenda quem são essas pessoas e que consiga auxiliá-las. Relacionado a este problema, uma das grandes dificuldades apontadas na implementação da política para PSR se associa exatamente a problemas de diagnóstico por parte dos decisores e formuladores da política (SANTANA; IGLECIAS, 2015).

Ademais, sabe-se que a insuficiência de informações confiáveis, estáveis e transparentes sobre essa realidade dificultam a construção e manutenção dessas políticas (POLOS DE CIDADANIA, 2021), portanto, para a garantia efetiva de direitos para a população em situação de rua faz-se necessário mais estudos sobre tal grupo.

Os entrevistados A e D comentaram sobre um projeto atual que existe de realizar um diagnóstico da população em situação de rua. Segundo o entrevistado A o foco dessa pesquisa será nos 13 municípios com maior concentração da PSR. O entrevistado D, por sua vez, fala que o foco será Belo Horizonte e região metropolitana. Ambos explicam a importância desse diagnóstico pois ele reduziria a subnotificação atual dos dados CadÚnico. O projeto, segundo o entrevistado D, atualmente está dependendo de uma destinação de recursos, mas há expectativas que ele aconteça em 2023.

Conclui-se, portanto, a respeito da implementação da política estadual para a população em situação de rua que sua articulação direta é responsabilidade da CODPOPRUA, os equipamentos são responsabilidade da DPSMC e a oferta suporte técnico e auxílio aos equipamentos Centro Pop e CREAS. Além disso, há sete programas que trabalham de forma transversal para contemplar esta população, são elas: direitos humanos, assistência social, trabalho e emprego, políticas sobre drogas, segurança alimentar, habitação e esportes.

Sobre os gestores, diretamente atuam quatro pessoas e indiretamente 14 na SEDESE. A respeito das dotações orçamentárias não há uma dotação específica, ou seja, não há um direcionamento direto para as pessoas em situação de rua. O número de equipamentos varia entre a quantidade prevista pelos entrevistados e no Censo SUAS, entretanto ambos os números demonstram a necessidade de abertura de mais Centros Pop e CREAS.

Ademais, sobre equipamentos e recursos disponíveis para esta política, na SUBDH, há dois grandes projetos atualmente: o “Canto de Rua: Direito a ter Direitos” e o “Projeto Moradia Primeiro”. Ambos estão em fase de formulação, mas já se revelam de grande relevância. A respeito dos estudos realizados pelo governo do estado de Minas Gerais sobre as condições de vida das PSR, essa questão se apresenta como um grande desafio devido a falta de recursos. Por este motivo, não é possível ainda ter uma pesquisa, por isso, a fonte de dados mais utilizada é o CadÚnico.

Por fim, observa-se que há o descompasso entre o previsto (formulado) e realizado (implementado) que se expressa na forma de não destinação específica de recursos, baixo número de pessoal e equipamentos e insuficiência de recursos que dificultam a execução da política de forma qualificada. Este cenário mostra que a PSR não está na agenda do governo do estado de Minas Gerais e que os programas destinados a ela são pontuais, feitos com poucos recursos técnicos, financeiros, humanos e de equipamentos. Portanto, a partir da análise da sua implementação, fica mais evidente as deficiências e vulnerabilidades da política, que carece de mais recursos e apoio governamental.

4.5 - Demais considerações a respeito da Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua

Até este momento o estudo procurou detalhar características da Política para a População em Situação de Rua expressas no seu o desenho e sobre como se dá sua implementação. Ou seja, quem são os implementadores, quais os recursos e equipamentos disponíveis e quais os atributos da política. Esta seção é dedicada a análise das impressões dos gestores públicos, profissionais e representantes da PSR na política estadual.

Sobre os principais acertos da Política Estadual para pessoas em situação de rua, o entrevistado A cita 3 pontos principais: o projeto “Canto de Rua: Direito a ter Direitos”, o projeto “Moradia Primeiro” e o “Plano Estadual” elaborado em 2018”. O entrevistado B fala que algo que fortaleceu muito a política foi a alteração da lei estadual trazendo a política de moradia como primeira etapa. O entrevistado C também cita o projeto Moradia Primeiro, segundo ele

O projeto é um gigantesco acerto que vai ajudar na atualização da consciência das pessoas a respeito do fenômeno da situação de rua e da maneira como a política ocorre, e, esse projeto se relaciona a uma ideia importante de que a política precisa ir além do assistencialismo em sim, por isso essa nova metodologia será um enorme ganho (ENTREVISTADO C).

O acerto do projeto Moradia Primeiro vai de encontro ao que diz a literatura a respeito da população em situação de rua, afinal a dificuldade das pessoas de camadas mais baixas de conseguir moradia criam condições de vulnerabilidade física e de desagregação social e familiar (SAMBU, 2014), afinal, por tais pessoas não disporem de habitação, acabam mais suscetíveis a problemas de renda, emprego, terem laços familiares ou territoriais desconstruídos e sem destino previsível (PEREIRA, 2009 apud MEDEIROS, 2022).

Além disso, visto que a moradia é uma condição elementar de sobrevivência e seu desprovimento ocasionar em perdas profundas e deterioração de valores e autoestima (SAMBU, 2014), a implementação de um projeto que oferta uma moradia a tais pessoas irá ajudar na superação deste cenário.

O entrevistado D comenta que “o trabalho de articulação em rede para construção de parcerias tem sido um grande acerto (ENTREVISTADO D)”. Essa articulação é positiva pois, para analisar a implementação de uma política, entre as questões utilizadas destaca “os atores envolvidos na implementação [se eles] estão de acordo e compreendem a política traçada? (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 152-153), e, a resposta é que sim.

Ainda sobre os principais acertos, o entrevistado F tem a seguinte opinião

Os centros POP e os Consultórios da Rua são os maiores acertos, pois a população em situação de rua confia muito e se sente bem com a abordagem realizada nestes espaços. Essas políticas muito necessárias para que as pessoas em situação de rua tenham um

“entreposto”, que é um local seguro para usar banheiro, beber água e participar de atividades (ENTREVISTADO F).

O comentário do entrevistado F é ainda mais relevante se relacionado ao exposto por NASCIMENTO (2019) sobre como as pessoas em situação de rua por se encontrarem nessa situação estão mais vulneráveis, se sentindo desesperados, abandonados, com baixa autoestima e em negação de rua dignidade, assim, é evidente como a existência de espaços de acolhimento que façam tais pessoas se sentirem melhor, acolhidas, que funcionam de auxílio para estes são importantes para ajudar na superação dessa realidade

Sobre os problemas mais relevantes relacionados a Política Estadual, o entrevistado A ressalta que “o maior problema é não ter dinheiro, é a falta de uma rubrica própria e direta para a Política”. Além disso, ele acrescenta que atualmente parece ser um padrão a fragilidade das políticas sociais, e que como um todo elas precisam ser fortalecidas, visto que inclusive educação e saúde não têm recebido os recursos necessários, e que isso diretamente impacta na situação de rua.

Sobre esse problema de recursos explicitado pela entrevistada A, ao analisarmos o contexto da finitude de recursos financeiros, a implementação é posta como etapa essencial da análise da política (MARQUES, 2018), nisso, a percepção de que falta dinheiro acaba por evidenciar que a implementação da política tem sido faltosa. Ademais, o comentário vai de encontro a reflexão a respeito de que, com os agravamentos econômicos causados pela pandemia da COVID-19, e o crescimento da população em situação de rua, ficou evidente a necessidade de políticas públicas mais eficazes (SCHOR; GAIO; DINIZ, 2021), e, para isso, faz-se necessário um aumento das dotações orçamentárias.

Outro ponto a ser comentado se relaciona ao exposto a respeito da percepção de fragilidade geral das políticas sociais, afinal, a literatura também expõe tal enfraquecimento, a partir da leitura de que a vulnerabilidade social é um fator que evidencia a iniquidade do acesso a políticas sociais (MEDEIROS, 2022).

Ademais, o entrevistado A acrescenta

O aumento significativo do fenômeno das pessoas em situação de rua nos últimos anos, é motivado pela crise econômica e os efeitos gerados

pela pandemia e o fechamento da cidade. E este aumento potencializa os agravos sofridos por tais pessoa, por isso receio de que enquanto articulador da política, não consiga alcançar esse contingente de pessoas em tempo hábil para diminuir os agravos (ENTREVISTADO A).

Sobre esse aumento significativo do fenômeno, o entrevistado B complementa

Devido ao empobrecimento geral da população, o crescimento da inflação e a inefetividade das atuais políticas sociais, atualmente há 522 mil pessoas em Belo Horizonte e Região Metropolitana potenciais para a situação de rua, e que a ausência de abrangência de políticas públicas torna essas pessoas ainda mais suscetíveis a situação de rua (ENTREVISTADO B)

O entrevistado D adiciona a tal linha de pensamento “o problema de a demanda ser maior do que os atuais equipamentos e instrumentos conseguem atender (ENTREVISTADO D)”. Este aumento significativo das pessoas em situação de rua é expresso na literatura enquanto um efeito em cadeia, em que a dificuldade de pessoas mais pobres de acessar a moradia ocasiona em condições de aumento da população de rua (SAMBU, 2014).

A questão citada pelos entrevistados sobre o aumento da PSR e o receio de os equipamentos e instrumentos não serem suficientes se relaciona a ideia do alto grau de dependência dessas pessoas aos serviços públicos, o que torna o grupo mais dependente de ações do Estado, o que faz com que os bens e serviços públicos sejam fundamentais a sua sobrevivência (FILIZZOLA, 2021), assim, essa insuficiência acomete diretamente essas pessoas, que dependem totalmente desses serviços.

O entrevistado A, ainda sobre os problemas, comenta sobre o descompasso entre as esferas de poder, ou seja, os municípios desconhecem a política estadual e o fenômeno da situação de rua. Isso acaba gerando uma desresponsabilização por parte deles. O entrevistado A complementa

É preciso compreender o fenômeno das PSR como responsabilidade de todos, mas pelo fato de o município ser o primeiro contato com esses indivíduos, ele deve se responsabilizar, contando com suporte do estado, e não esperar que seja de responsabilidade estatal a responsabilização (ENTREVISTADO A).

Já o entrevistado C considera que é um problema, pensando no âmbito estadual, a dificuldade de contemplar todos os municípios com equipamentos mais especializados. Além disso, o entrevistado C ressalta

Falta conscientização nos municípios e órgãos públicos sobre o fenômeno da situação de rua, que ainda muitas vezes lida com essa população utilizando de medidas higienistas, violentas (ENTREVISTADO C).

E o entrevistado D complementa que é um grande problema geral da sociedade a resistência e o preconceito. Isto dificultam a implementação efetiva da política e cuidado com essas pessoas. Esta percepção de preconceito relaciona-se a um comportamento de ódio ou compaixão que a população em situação de rua gera na população, e, tais comportamentos, são motivados por uma visão estigmatizante sobre tal parcela da população, que induz a tratamentos violentos e desrespeitosos (NASCIMENTO, 2019).

A respeito disso, é factível refletir sobre como tal preconceito com essas pessoas, motivado pelo desconhecimento da situação real vivida pelas pessoas em situação de rua acaba por dificultar a garantia de direitos e implementação qualificada de políticas para o grupo, afinal, é através da pressão popular que ocorre garantia de recursos financeiros e direitos para os públicos que reivindicam assistência (SAMBU, 2014).

O entrevistado C também comenta da dificuldade de ofertar serviços mais especializados em todos os municípios. Isso, segundo ele, porque quando há apenas o CRAS são muitas demandas, fica “pesado para ele abraçar tudo”. Por este motivo, o entrevistado fala da necessidade de que todos os municípios tenham equipes especializadas. A partir de tais comentários fica evidente como é preciso que haja mais investimento em equipamentos especializados para PSR. Ainda sobre tal questão, NASCIMENTO (2019) reflete a respeito de que muitas vezes a estrutura da política pública inibe o acesso da PSR às políticas sociais devida ausência de equipamentos públicos específicos.

O entrevistado D fala também sobre o problema da morosidade do processo público, em que muitas vezes a legislação deixa de ser uma facilitadora e se torna uma dificultadora. Ele dá um exemplo falando sobre as imposições trazidas pela lei eleitoral no ano de 2022 que fizeram com que os projetos Canto de Rua e Moradia Primeiro não pudessem avançar devido entraves burocráticos causados por este ser um ano eleitoral. Para ele, isso atrasa a velocidade das respostas e prejudica a política. Ademais, sobre essa morosidade, o candidato

D complementa que por mais que haja construções muito positivas estejam sendo feitas, muitas vezes elas não ocorrem no tempo hábil necessário.

Já o entrevistado F comenta, na perspectiva geral das políticas públicas para as pessoas em situação de rua, que um grande problema é que os projetos são focais e limitado. Estes deveriam ser universais e estruturantes. Sobre isso, é importante relacionar essa ideia ao trazido pela literatura a respeito da desarticulação entre as agências estatais e, também, entre setor público (MEDEIROS, 2022), uma vez que tal problema reflete numa oferta desejosa de serviços.

O entrevistado F também comenta sobre a violência institucional sofrida pela população em situação de rua, e faz uma observação interessante

Os violadores institucionais são aqueles que atendem as pessoas em situação de rua, e que por serem apenas eles que lidam com essas pessoas, também são apenas eles que violam os direitos, ou seja, as violações institucionais se dão da média da relação dos atendimentos. Entretanto, é preciso refletir que eles é que são a cara dos serviços ofertados, por isso se agem de forma truculenta deixam essa visão sobre os serviços (ENTREVISTADO F).

Essa violência institucional também é vista na perspectiva da sensação de vulnerabilidade que tal violência trás, que dificulta ainda mais a execução da política, visto que gera ainda mais descrença desse grupo com relação ao poder público (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017 apud TAVARES, 2021). Ademais, sobre isso, FILIZZOLA (2021) acrescenta que a atuação dos trabalhadores, sobretudo os de linha de frente, é determinante para as decisões e modificações ocorridas na implementação, pois exercem discricionariedade na realização das escolhas dentro dos limites legais, e que tais decisões impactam na forma como o cidadão enxerga o serviço, assim, é importante refletir na importância de uma boa relação entre estes servidores e PSR, a fim de gerar melhores resultados.

Ademais, sobre as maiores faltas e carências que prejudicam a atuação e tornam o trabalho mais desafiador, o entrevistado A faz um comentário que relaciona ao preconceito citado por MELO (2019) a essas pessoas, que a partir de preconceitos reforçam ainda mais a marginalização das PSR perante a sociedade

Uma das maiores faltas que percebo é a falta de compreensão sobre o fenômeno da situação de rua, para além da empatia é necessário que as pessoas tenham alteridade em reconhecer esses indivíduos como seres humanos sujeitos de direito; e é exatamente esse não entendimento que afasta, distância e prejudica o trabalho (ENTREVISTADO A).

Já o entrevistado B comenta que a ideia de higienização, de limpar a cidade, de pensar em “se livrar” dessas pessoas acaba fazendo com que a abordagem seja violenta e o problema não seja de fato resolvido. Para ele, enquanto tal visão prevalecer, dificilmente estratégias de soluções eficazes para o fenômeno serão articuladas. Questões como esta remetem a violência estatal sofrida por essas pessoas, que são problemáticas e, além de gerar ainda mais descrença deste grupo com relação ao poder público (SCHUCH; GEHLEN; SANTOS, 2017 apud TAVARES, 2021), ainda distanciam as intenções do desenho da política do que de fato ocorre na implementação.

O entrevistado D comenta também do seguinte desafio

O estado de Minas Gerais é muito grande, e por isso é difícil acessar todos os municípios, ainda mais levando em conta a variedade de realidade dos municípios. Junto a esse problema, a não responsabilização do município dificulta ainda mais, já que a política e equipamentos diretamente não são do estado, mas dos municípios (ENTREVISTADO D).

O formato da política para pessoas em situação de rua foi pensado de forma descentralizada e articulada com municípios, entretanto, é preciso que os municípios adiram a política, por isso, a possibilidade dos municípios de se isentarem da questão vai de encontro a não responsabilização dos mesmos e a continuidade do problema. Além disso, FILIZZOLA (2021) reitera sobre tal temática explicitando a vulnerabilidade institucional marcada pela baixa integração e falhas de conectividade entre serviços, tal relação vai de encontro ao que foi apontado pelo entrevistado D.

Já o entrevistado E comenta da “ausência de uma política estruturante, que oferte uma condição de mudança efetiva da realidade dessas pessoas, que vá além do assistencialismo”. Essa questão do assistencialismo levantada se relaciona a ideia de (SAMBU, 2014) de que as ações destinadas a PSR, em sua maioria, se concentram em implementar espaços como casas de acolhimento, na finalidade de assegurar higienização e alimentação para essas pessoas.

Ademais, sobre a ausência de uma política que ultrapassa o assistencialismo, a literatura retrata que a luta das pessoas em situação de rua precisa ir além das necessidades de abrigo e alimento, assim, ela deve levar em conta a luta desses indivíduos por reconhecimento e respeito (SAMBU, 2014). Ou seja, faz-se evidente a importância de uma política mais eficaz, que vá além do já estabelecido, que consiga de fato solucionar a questão.

Nesse sentido, o entrevistado F complementa

Falta moradia, e, partindo do pressuposto que essa é direito de todos, a falta dela faz com que esses indivíduos não acessem o restante dos direitos, visto que se não é assegurada a moradia a pessoa não pode acessar a locais como posto de saúde e escola (ENTREVISTADO F).

Observando este cenário, percebe-se a necessidade de políticas públicas que possuam como centralidade a constituição de alternativas capazes de romper com a realidade atual dessas pessoas, extrema pobreza, a partir da reparação e aumento da visibilidade para essas pessoas, a fim de garantir direitos plenos e constitucionais para esse grupo.

Quando questionados sobre a percepção dos entrevistados sobre a política ao longo do tempo, a percepção da maioria dos entrevistados foi positiva. Para o entrevistado A, a perspectiva foi de melhora, segundo ele “antes a política era invisível, não tinha lugar e não era ouvida, e, atualmente, ela possui mais espaço”. Entretanto, complementa o entrevistado B, “para uma melhoria ainda mais efetiva além da visibilidade é necessário investimento”.

O entrevistado C possui uma percepção de piora, segundo ele “os repasses estão cada vez menores, em outras épocas a política era mais prioritária”. Já o entrevistado D fala de uma melhora, segundo ele

A política tem melhorado cada vez mais, entretanto, a demanda também está crescendo, e num ritmo além da oferta, com isso os serviços estão deficitários, o que não quer dizer que não houve melhorias, mas que essas não são suficientes (ENTREVISTADO D).

O entrevistado E relata que percebe uma melhoria. Entretanto devido contexto atual a situação é de retrocesso ou mesmo de estagnação.

Agora, ao serem questionados a respeito dos efeitos da política para mitigar e solucionar o problema das pessoas em situação de rua, as respostas foram as seguintes:

A política avançou muito, entretanto, a solução efetiva para o fenômeno ainda está longe. Atualmente há mais diretrizes capazes de auxiliar na diminuição da vulnerabilidade e aumento da garantia de direitos, entretanto a mudança institucional em si é longa (ENTREVISTADO A).

Já o entrevistado B comenta “a política tem contribuído muito, mas ainda precisa evoluir bastante, entretanto, por hoje em dia já ser visível esse fenômeno, já foi dado um passo enorme”. E ainda reflete que o correto seria tratar a questão não como problema, mas como um fenômeno. Assim, o ideal não é encontrar uma solução e sim pensar em políticas que diminuam os agravos.

O entrevistado C considera

A política é importante pois sem ela a situação com certeza estaria pior, afinal a política auxilia na visibilidade e apoio. Entretanto, é preciso para que ela seja ainda mais efetiva que haja mais repasse de recursos. Atualmente a política vai além do viés assistencialista, dando outras possibilidades, ou seja, a política oferta várias outras frentes que podem auxiliar essas pessoas em transformar suas vidas; ou seja, a política ainda não é espetacular, mas está no caminho (ENTREVISTADO C).

A opinião do entrevistado D é

Não vejo uma solução se não por meio da política estadual, visto que é responsabilidade do poder público a oferta de serviços para essas pessoas. Portanto, é nessa medida que se tem conseguido solucionar o problema. Por isso, afirmo, a política tem um papel fundamental, afinal sem a articulação do estado nada de concreto teria sido construído (ENTREVISTADO D).

O entrevistado E ressalta que houve conquistas importantes que amenizaram o sofrimento dessas pessoas e auxiliaram na garantia de condições mínimas de sobrevivência. Entretanto, ele comenta que muitos dos serviços conquistados pela política se encontram estagnados e não conseguem de fato auxiliar essas pessoas a superarem a situação que se encontram. Ele frisa que o serviço de acolhimento deveria ser emergencial, mas acabou se tornando contínuo.

Além disso o entrevistado E faz uma reflexão interessante sobre a forma do governo do estado de Minas Gerais fazer essa política, que em sua percepção

À medida que o estado cria políticas públicas e conquista equipamentos sinto que ele acaba se fechando para a sociedade, impedindo o diálogo, o que distancia a sociedade civil dos setores públicos. Por isso, ressalto que é necessário que a política pública envolva e promova os cidadãos enquanto sujeitos ativos (ENTREVISTADO E).

A partir das respostas dos entrevistados pode-se concluir que, sobre pontos negativos da política, as questões mais citadas foram: a falta de uma rubrica própria e direta; a falta de equipamentos mais especializados (CREAS e Centros Pop) em todos os municípios e o estigma relacionado a tais pessoas, que se manifesta no formato das violências institucionais e preconceito generalizado sobre elas. Além disso, outro ponto problema levantado foi o aumento do fenômeno da situação de rua nos últimos anos e o receio de a demanda se tornar ainda maior que a capacidade dos equipamentos. Ademais, foi muito citada a questão da falta de conscientização e compreensão sobre a Política que ocasiona na desresponsabilização das esferas de atuação e tratamentos higienistas e violentos.

A respeito da percepção da política ao longo do tempo e se essa tem conseguido mitigar e solucionar os problemas, as respostas foram positivas. Para os entrevistados as coisas melhoram e houve muitos avanços, entretanto, ainda há muito para se melhorar. A respeito dos pontos positivos, as questões mais citadas são em relação a força, coesão e engajamento da rede e o potencial dos projetos Canto de Rua: Direito a ter Direitos e Moradia Primeiro.

5 - Considerações Finais

Este trabalho objetiva descrever e analisar a Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua de Minas Gerais. Por meio da análise do desenho e implementação da política. Assim, ele procurou compreender seu desenho, sua adequação à realidade desta população e como a implementação traduz, ou não, o que foi formulado. Para o desenvolvimento da pesquisa e análise dos dados interrogou, “como o governo de Minas Gerais formula e implementa a sua política para a população de rua no município de Belo Horizonte?”. Para isso, os dados foram coletados a partir de análise documental das normativas, textos orientadores e de entrevistas, no formato de questionários semiestruturados com os implementadores da política.

Entretanto, anterior à análise da política estadual para pessoas em situação de rua de Minas Gerais, fez-se necessário analisar os determinantes que ocasionaram no atual fenômeno de existência de pessoas nessa situação, além da compreensão do dimensionamento destas pessoas. Sobre isso, os estudos encontrados mostraram que a origem deste fenômeno se vincula fortemente as origens escravocratas do Brasil, marcado pela escravidão. Após sua abolição formal, não aconteceu a inclusão economicamente e socialmente essa parcela da população. Neste sentido, Minas Gerais, assim como todo o Brasil, possui essa dívida histórica e permanente ainda mais forte, visto que o estado foi marcado por uma forte trajetória escravista atrelada a mineração. Fato este que ocasiona na alta concentração dessas pessoas nessa localidade e num perfil da população em situação de rua majoritariamente composta por homens adultos negros e pardos.

Ademais, ainda sobre o perfil dessas pessoas, estes em sua maioria sabem ler e escrever, possuem com seu grau de instrução o Ensino Fundamental incompleto e realizam serviços informais mal remunerados. Estas conclusões vão em oposição às visões estigmatizantes atribuídas a essas pessoas, que são muitas vezes colocadas como “burras” e “vagabundas”. Portanto, faz-se evidente a importância de mudança da visão a respeito destes, que são vítimas de extremo preconceito.

A despeito da distribuição territorial dessas pessoas, a região sudeste é responsável por 63% de todo contingente de pessoas em situação de rua. Nela, Minas Gerais é o estado com maior concentração, possuindo 18% dessas pessoas. E no estado, Belo Horizonte, sua capital, concentra 6% dessa parcela. Portanto, Minas Gerais concentra uma quantidade significativa de toda PSR do Brasil e grande parte delas se localiza na capital do estado de Minas Gerais. Outrossim, Belo Horizonte é pioneiro por já possuir duas pesquisas de caráter censitário sobre PSR, realizadas em 1998 e 2005. Por fim, a respeito do dimensionamento, o número de PSR cresceu significativamente nos últimos 10 anos e a pandemia do Covid-19 fez com que esse aumento fosse ainda mais expressivo.

Além disso, antes da análise da política estadual, identificou-se o cenário nacional e como tem se dado a oferta de direitos para este grupo. A esse respeito, as políticas sociais diretamente focalizadas a pessoas em situação de rua são conquistas recentes, e, anterior a ela havia apenas alguns dispositivos legais nos quais as pessoas em situação de rua poderiam se enquadrar. A política nacional para PSR foi criada no ano de 2009, e, anterior a esta, não havia dispositivos específicos, mas sim resoluções gerais que incluíam tais pessoas.

A respeito do desenho da política estadual para pessoas em situação de rua do governo de Minas Gerais, os dispositivos legais que desenham esta política são a Lei nº 20.846/2013 e o Decreto nº 46.819/ 2015. O primeiro institui a política estadual para esta população e o segundo instrumento regulamenta o Comitê PopRua-MG, com o objetivo de acompanhar e monitorar a política estadual. A política estadual é prevista de acontecer de forma descentralizada e articulada entre governo do estado, municípios e entidades da sociedade civil. Contudo, a responsabilidade direta na sua provisão é dos municípios, que devem criar seus planos a fim de realizar a sua execução e gestão. Assim, é responsabilidade do governo do estado a articulação, no sentido de apoio, capacitação e repasse financeiro.

Detalhando o papel do governo do estado de Minas Gerais, a articulação direta é responsabilidade da CODPOPRUA. Os equipamentos são responsabilidade da DPSMC e, também, a oferta de suporte técnico e auxílio aos equipamentos

Centro Pop e CREAS. Além disso, atualmente, o Comitê PopRua-MG encontra-se suspenso, mas continua atuante na forma de GT e sua articulação é de responsabilidade da CODPOPRUA localizada na SEDESE.

A gestão da Política Estadual para Pessoas em Situação de Rua está referenciada no Plano Estadual para esta população de Minas Gerais. Este Plano, desenvolvido em 2019, possui como objetivo debater o desenho e acompanhamento das políticas públicas voltadas para este público-alvo. Atualmente ele se encontra no formato de Fórum Técnico, ainda não publicado, mas já utilizado pelos gestores da política. Assim, é dentro dele que os trabalhos se desenvolvem na estrutura do estado. Além da política estadual e do plano estadual, há sete programas que trabalham de forma transversal para contemplar esta população, são eles: direitos humanos, assistência social, trabalho e emprego, políticas sobre drogas, segurança alimentar, habitação e esportes.

É responsabilidade direta do município prover a política para a população em situação de rua em articulação com o governo do estado de Minas Gerais. Isto deve acontecer a partir da elaboração de planos municipais que possibilitem a sua execução e gestão, como determina a Lei nº 20.846/2013. Neste sentido, o município de Belo Horizonte já possui o Plano Municipal Intersectorial para atendimento à População em Situação de Rua (PPSR).

Partindo das hipóteses levantadas por este trabalho de que 1) a Política estadual direcionada a População em Situação de Rua tem sido insuficiente no atendimento a essa população; 2) essa incapacidade da política em resolver os seus problemas decorre da insuficiência de recursos, de equipamentos e pessoal frente às necessidades demandadas por essas pessoas.

Particularmente em relação a política estadual para a PSR, na atualidade há diretamente quatro pessoas atuando diretamente e 14 indiretamente nela. Este é um número bastante pequeno considerando a complexidade que é o atendimento as pessoas nessas condições. Este fato faz com que não haja pessoal suficiente para atender as demandas. Outro aspecto relevante a ser destacado sobre o quadro de pessoal da política estadual é a modalidade de

contratação. Neste caso, a maioria é recrutamento amplo, o que complexifica ainda mais o cenário tendo em vista os riscos de, em momento de enfraquecimento da política, o quantitativo de pessoas se tornar ainda menor, pois estes não possuem vínculo efetivo. Além destes servidores, há a rede da política estadual composta por um grupo heterogêneo de atores que compõem e fortalecem a política.

A respeito dos equipamentos ofertados, o número varia entre a quantidade descrita pelos entrevistados e no Censo Suas. Os números oficiais quantificam 257 CREAS, sendo que destes, nove se localizam em Belo Horizonte e 30 Centros Pop, destes, quatro se localizam na capital mineira. Destes últimos, um é direcionado a crianças e adolescentes e os outros três para adultos. Levando em consideração a extensão de Minas Gerais, com 854 municípios, é evidente a insuficiência dos equipamentos, que ainda estão em número pequeno. Além do mais, ao analisar a quantidade de Centros Pops, é evidente a urgência de ampliar a quantidade de serviços específicos para PSR.

Também, sobre equipamentos e recursos disponíveis para esta política, na SUBDH, há dois grandes projetos: o “Canto de Rua: Direito a ter Direitos” e o “Projeto Moradia Primeiro”. Ambos estão atualmente em fase de formulação, mas já se revelam de grande relevância ao mobilizar a equipe que os vê com grande esperança.

Em relação aos recursos fiscais ou dotações orçamentárias para financiamento da política para PSR, não há um direcionamento de recurso para a política estadual. Portanto, a sustentação da política se dá via emenda parlamentar e articulação com a rede de parceiros. E, a ausência de orçamento específico e contínuo tem complexificado a perenidade da política. Afinal, sem recurso previsto, é complexo implementar o que foi planejado, acometendo, inclusive, em muitos projetos no campo das ideias que por falta de verba para implementação, não saem do papel.

E, a respeito dos estudos realizados pelo governo do estado de Minas Gerais sobre as condições de vida das PSR, essa questão se apresenta como um grande desafio devido à falta de recursos. Fato este que fez com que até os dias

atuais não fosse possível realizar uma pesquisa exclusiva com a PSR que pudessem fornecer números mais precisos e outras informações necessárias a formulação de políticas cada vez mais efetivas. Por esse motivo, a fonte de dados mais utilizada é o CadÚnico, e, essa questão é complexa visto que a ausência de pesquisas dificulta a construção de uma política coerente e que solucione as questões destas pessoas.

Ademais, a existência da política nacional e da estadual para pessoas em situação de rua se mostraram relevantes para a visibilidade geral das pessoas em situação de rua e para garantia de seus direitos. Entretanto, a descentralização da política gera transferência de responsabilidades. Assim, os entes situados nas esferas superiores transferem suas obrigações para os mais próximos a “ponta”. Ou seja, a política nacional transfere a responsabilidade para a política estadual que, por sua vez, transfere para planos municipais. Muitas vezes, os municípios acabam se omitindo desta responsabilidade, não aderindo a política estadual e não cumprindo com estas responsabilidades, devido questões tanto relacionadas a desinformação quanto a falta de recursos.

Posto isso, observa-se que há o descompasso entre o previsto (formulado) e realizado (implementado) que se expressa de diversas formas: a não destinação específica de recursos, o baixo número de pessoal e equipamentos e insuficiência de recursos que dificultam a execução da política de forma qualificada. Este cenário evidencia que a PSR não está efetivamente na agenda do governo do estado de Minas Gerais e que os programas destinados a ela são pontuais, feitos com poucos recursos técnicos, financeiros, humanos e de equipamentos, em que há dispositivos legais completos que não se efetivam.

Portanto, as análises evidenciam a existência de inúmeras deficiências e vulnerabilidades na implementação da política. Esta carece de mais recursos e apoio governamental. Cenário este que deixa evidente que o problema social das pessoas em situação de rua não constitui efetivamente um problema de agenda deste governo. Afinal, governar é fazer escolhas e a pauta das PSR não tem sido escolhida, ou seja, o governo tem optado por não dar continuidade nessa política.

Em contraponto, reitera-se que os servidores que atuam na implementação da política se demonstram atuantes, preocupados com a situação da PSR, com inúmeras ideias e vontade de implementá-las. Eles possuem uma rede forte, coesa e engajada. Entretanto, a falta de recursos e apoio acabam por impedir a provisão efetiva. Também, a respeito da percepção da política ao longo do tempo, ela passou por muitos avanços no objetivo de mitigar e solucionar os problemas, ou seja, já houve muitos avanços importantes que possibilitaram melhores condições para essas pessoas, entretanto, é necessário que haja uma continuidade dos programas que melhorem a vida destas pessoas. A política não pode ser intermitente, mas sim contínua. Afinal, as pessoas não estão nas ruas dos grandes centros por escolhas, mas sim por exclusão social que somente o Estado pode reverter.

6 - Referências Bibliográficas

BANDEIRA, Manuel de Souza. **O bicho**, 1947. Disponível em: <https://www.culturagenial.com/poema-o-bicho-manuel-bandeira/>.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**.

BELO HORIZONTE. **Centro Pop Miguilim** – nota de 22/04/2019. Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/centro-pop-miguilim>> Consultado em: 12/08/2022

BELO HORIZONTE. Projeto de Lei 340 de 2022 - **Institui a Política Municipal Intersetorial para Atendimento à População em Situação de Rua - PPSR em Belo Horizonte e dá outras providências**. Autoria: Ver.(a) Braulio Lara; Ver.(a) Gilson Guimarães; Ver.(a) Henrique Braga; Ver.(a) Rogerio Alkimim; Ver.(a) Wesley. Disponível em <<https://www.cmbh.mg.gov.br/vereadores/rogerio-alkimim/projetos>>

BÔSCARO, Ana Paula Dutra. **Escravidão e pequena propriedade em Minas Gerais – século XIX**. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016. Disponível em <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1841/1/anapauladutraboscaro.pdf>>

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil em 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

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**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>

BRASIL. **DNN 11 024 de 25 de outubro de 2006 - Constitui 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**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Dnn/Dnn11024.htm>

BRASIL. **Lei Federal n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social**. Diário Oficial da União, Brasília, 08 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>

BRASIL. **Lei Federal nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. 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**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/572797/publicacao/15837479>>

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, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>>

BRASIL. Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Diário Oficial da União. Brasília, 27 ago 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.927-de-26-de-agosto-de-2021-341038468>>

BRASIL. Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020 da Secretaria Nacional de Assistência Social. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675>>

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>

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>>

Brasil. Resolução nº 425 de 08/10/2021. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>>

BRASÍLIA. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua - Volume 3. 2011. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006.

Censo SUAS. Sagi Status do Censo de 2022. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status_censo/relatorio.php> Consultado em: 10/10/2022

CORRÊA, Victória Pedro. **População em Situação de rua: Lutas pela Cidadania e proteção social no contexto da pandemia.** Universidade Estadual de Londrina, 2021.

EUGÊNIO, Alisson. **Relatos de Luís Gomes Ferreira sobre a saúde dos escravos na obra Erário mineral (1735)** – 2015. Disponível em <
<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Cy33rJwqLrSfRdQF7wDqcnL/?lang=pt>>

FILIZZOLA, Luísa Costa Lima. **A atuação da burocracia de nível de rua no serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte**. Fundação João Pinheiro - Belo Horizonte, 2021. Consultado em 20/06/2022.

FUKS, Mario. **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social**. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de

GONÇALVES, Elinalda José. **Sistema Único de Assistência Social: o desafio Da intersectorialidade na PNAS**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em serviço social) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: Manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**, 1999 – Editora UFMG/ARTMED. Consultado em 23/06/2022.

LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. **As políticas de Moradia para a População em situação de rua: o caso do município de Belo Horizonte** - Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico N 101 - 2022. Consultado em 20/06/2022

MACHADO, Veridiana Farias; GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos. **Cidades e Populações em Situação de Rua no Brasil: Negação de direitos básicos, desterritorialização e a possível herança escravocrata**; Revista: A população em situação de rua e a questão da moradia - 2021. Imprensa Universitária UFMG

MADEIREIRA, Ligia Mori. **A Avaliação de Políticas Públicas** - CEGOV/ 2014. Consultado em 07/09/2022.

MARQUES, Eduardo. **Capítulo 2: As Políticas Públicas na Ciência Política**. Marques, Eduardo, PIMENTA DE FARIA, Carlos Aurélio. **A Política Pública como campo multidisciplinar - 2ª Edição**, 2018. Editora Unesp. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066890/mod_resource/content/1/eduardo%20marques_as%20politicass%20publicas%20na%20ciencia%20politica.pdf
Consultado em 08/09/2022

MEDEIROS, Jacinta de Aguiar. **População em Situação de Rua e as iniquidades de acesso à saúde: “sobre viver” e adoecer nas ruas da cidade de Campos dos Goytacazes/RJ**, 2022 - UENF..

MELO, Ana Luísa de Souza. **O processo de Constituição do Comitê intersectorial de acompanhamento e monitoramento de Políticas Públicas para População em Situação de Rua no estado de Goiás: Avanços e desafios**. Universidade Federal de Goiás - Goiânia, 2019.

MINAS GERAIS, 2013. **Lei 20.846** de 06 de agosto de 2013: Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20846&comp=&ano=2013>.

Minas Gerais, 2018: **Comitê Pop Rua MG - 2018. Recomendações para Políticas Públicas para Pessoas em Situação de Rua**. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Direitos_humanos/recomendacoescomitepopruaonline.pdf. Consultado em 08/05/2022.

Minas Gerais, 2019a. **Proposta de Plano de Ação para a População em Situação de Rua para a inclusão no plano de Contingência do Estado de Minas Gerais para Infecção Humana pelo novo Coronavírus**. Disponível em: https://social.mg.gov.br/images/Plano_COVID-19/VERS%C3%83O_FINAL_-_Plano_de_A%C3%A7%C3%B5es_para_Pessoas_em_Situa%C3%A7%C3%A3o_de_Rua.pdf. Consultado em 07/05/2022.

Minas Gerais, 2019b. **Decreto 47761 de 20 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Desenvolvimento Social. Disponível em <https://social.mg.gov.br/images/Diretorias_regionais/decreto_47067.pdf> Consultado em: 05/11/2022

Minas Gerais. **Decreto 46.819 de 14 de agosto de 2015**: Cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46819&comp=&ano=2015>. Consultado em 06/05/2022.

Minas gerais, 2019c. **Lei nº 23.304 de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&ano=2019>>

Minas Gerais, 2019d. Fórum Técnico – Plano Estadual da Política para a população em situação de rua. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2018/forum-tecnico-pop-rua/>> Consultado em 11/08/2022

Minas Gerais, 2021. Resolução nº 07/2021. Comissão Intergestores Bipartite de Minas Gerais – CIB/ MG. Disponível em <<https://blog.social.mg.gov.br/resolucoes-cib-2021/>> Consultado em 03/09/2022

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Secretária de Atenção Primária à Saúde (SAPS) – Consultório na Rua** – [s.d]. Disponível em <<https://aps.saude.gov.br/ape/consultoriorua/>>

MPMG. **Pessoas em Situação de Rua**. 2022. Disponível em <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/cidadania/inclusao-e->

mobilizacao-sociais/pessoas-em-situacao-de-rua.shtml> Consultado em 08/09/2022

MULLER, Pierre; SUREAL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas** - Coleção Desenvolvimento Social 3. Pelotas, 2002

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Santos. **A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os direitos humanos (2009-2018) - Itinerários da Cidadania** - Universidade de Brasília - DF, 2019.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília) , v. 2246, p. 1-36, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf.

POLEY, Frederico Martins Ferreira. **População em Situação de Rua, Vidas Privadas em Espaços Públicos: o caso de Belo Horizonte 1998 - 2005**. 2006. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

POLEY, Frederico Martins Ferreira. **População em situação de rua: conceitos e mensuração**. [s.d]. Apresentação do Powerpoint. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/confest_e_confefe/pesquisa_trabalhos/CD/trabalhos_livres/714_2.ppt>. Consultado em: 04/10/2022

POLEY, Frederico, CARRILHO, Sulamita Crespo. **Vidas privadas em espaços públicos: O caso dos Censos da população de rua em Belo Horizonte - conceitos e exclusão**. Texto para Discussão nº 29 - Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2007. Consultado em 06/05/2022.

POLOS DA CIDADANIA. **Relatório Técnico Científico: Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil** - Abril/ 2021. Disponível em <<https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>>

POLOS DA CIDADANIA. **Relatório Técnico Científico: Dados referentes ao Fenômeno da população em Situação de Rua no Brasil - abril 2021**. Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Polos de Cidadania - 2021. **População em Situação de Rua: Violações de Direitos e (de) Dados Relacionados à Aplicação do CadÚnico em Belo Horizonte, Minas Gerais**. Nota Técnica. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/09/Nota-Tecnica-inedita-elaborada-pelo-Programa-Polos-de-Cidadania-da-UFMG-sobre-o-CadUnico-em-Belo-Horizonte.pdf>. Consultado em 08/05/2022.

ROCHA, Leone de Araújo. **Políticas Públicas Segundo Leonardo Secchi**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Capítulo 3 - Ciclo de Políticas Públicas. Dezembro de 2018. Consultado em 13/06/2022.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos básicos** - 2012. Consultado em 09/09/2022. Disponível em <

<https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>>

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Ebook do Curso online: **Para aprender Políticas Públicas - Volume I: Conceitos e teorias**. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. 2013 Consultado em 12/09/2022

SAMBU, Ansumane. **De volta para a casa: Análise de uma Política Pública voltada à Assistência Social das pessoas em situação de rua em João Pessoa - Paraíba. Universidade Federal de Campina Grande - PB**, 2014. Consultado em 20/06/2022.

SANTANA, Carlos Henrique; IGLECIAS, Wagnes, **Estado, Burocracia e Controle democrático**. - 2015. Consultado em 08/09/2022

SCHOR, Silvia Maria; GAIO, Daniel; DINIZ, Ana Paula Santos. **Política de Moradia para pessoas em situação de rua; Revista: A população em situação de rua e a questão da moradia** - 2021. Imprensa Universitária UFMG

SCHUCK, Anderson Luis. **“Nossa fome não é por comida, é por direitos e políticas públicas” - Cartografias de processos de resistência com o Movimento da População em situação de Rua em Santa Catarina**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2017. Consultado em 20/06/2022.

SEDESE. **Programa Rede Cuidar** – [s.d]. Disponível em <<https://social.mg.gov.br/assistencia-social/programas/programa-rede-cuidar?highlight=WyJyZWRIiwY3VpZGFyIiwicmVkJZSBjdWlkYXliXQ==>> Consultado em: 22/10/2022

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

TAVARES, Selena Comerlato. **Moradia para quem? Análise sobre a construção social da população em situação de rua no Programa Moradia Primeiro. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre 2021**. Disponível em <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/URGS_e58ec8bc5964d5cd9e69cd73c92e4817>

TREVISAN, Andrei Pittol; Hans Michael van BELLEN. **Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Artigo publicado na revista de Administração Pública - RAP. MAIO/JUN 2008

VEIGA, Laura; Quiroga, Júnia; NOVO, Marina; PEREIRA, Cristiane. **Rua: Aprendendo a contar - Trajetória de Construção do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de rua**. Brasília, 2009.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos - ENAP**. Brasília, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Consultado em 13/06/202

Anexo 1

Questionário: Análise da implementação da política estadual para pessoas em situação de rua em Belo Horizonte

Este questionário tem a finalidade de captar a estrutura da política estadual para Pessoas em Situação de Rua. As respostas aqui coletas serão utilizadas como subsídio para a efetivação da monografia de conclusão de curso de graduação em Administração Pública na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. O que interessa para o estudo são os dados sobre a referida política e, portanto, manterá o sigilo dos entrevistados que aparecerão no texto com pseudônimos. A monografia tem como sua autora a aluna da graduação Maria Eduarda Moreira Neiva, criadora e aplicadora deste questionário, e orientação do professor Ágnez de Lélis Saraiva.

Dados pessoais

Sexo:

Cor:

Idade:

Tempo de serviço no serviço público do estado de Minas Gerais:

Tempo de trabalho com a População em Situação de Rua:

Tempo de trabalho na política pública para População em Situação de Rua:

Qual a sua função na provisão da política estadual para a População em Situação de Rua:

Regime Jurídico da contratação:

Local de trabalho:

Sobre a provisão da política estadual para População em Situação de Rua - PSR

- 1- Como está organizada a gestão da política estadual?
- 2- Quais são os órgãos e/ou agências que compõem a estrutura da política?

- 3- Quais as dotações orçamentárias estão previstas para esta política estadual?
- 4- Que equipamentos e recursos materiais estão disponíveis para a esta política do estado de MG?
- 5- Quantos servidores públicos estaduais atuam na provisão da política estadual? Quais suas formas de contratação?
- 6- Em quais municípios do estado de MG há equipamentos e pessoal para prover esta política pública?
- 7- Quais são os principais atributos da política para PSR do governo estadual?
- 8- Quais são os problemas mais relevantes da política estadual para PSR do governo do estado?

Sobre a População em Situação de Rua:

- 9- Quais as condições reais observadas por você sobre a situação das pessoas de rua?
- 10-Quais são os estudos realizados pelo governo do estado sobre as condições de vida da PSR no estado?
- 11-Quais os dados sobre o número e localização da PSR que o governo do estado possui?
- 12-Qual são os maiores problemas que essas pessoas enfrentam? E como o governo está enfrentando?
- 13-Como funciona o seu trabalho para/ com este grupo?
- 14-Você considera que a política estadual para PSR contribuição para mitigação do problema? Por quê?

Agora especificamente sobre a política estadual para pessoas em situação de rua

- 15-De acordo com seu tempo de serviço, como você percebe a política para a população em situação de rua? Ao longo do tempo sua percepção é de melhoria ou piora?
- 16-Quais os principais acertos? O que você considera que tem dado certo
- 17-Quais os maiores problemas da atual política? O que você considera que está sendo feito de forma errada

- 18-Como você acredita que poderíamos solucionar tais problemas
- 19-O que você percebe de maior falta/ carência? O que mais prejudica e torna o trabalho mais desafiador
- 20-Como você classifica a qualidade dos recursos disponíveis (financeiros, humanos, materiais, equipamentos instalados)?
- 21-Como você considera que a política tem conseguido solucionar o problema das pessoas em situação de rua?