



ENAP

Pessoas em Situação de Rua:

Demandas, Acessos e
Recomendações para as
Políticas Públicas

| Poty Colaço Fonseca

| Magnus Luiz Emmendoerfer



POLICY PAPERS
POLICY PAPERS
POLICY PAPERS

Pessoas em Situação de Rua:

Demandas, Acessos e
Recomendações para as
Políticas Públicas

| Poty Colaço Fonseca

| Magnus Luiz Emmendoerfer

**Fundação Escola Nacional de Administração
Pública**

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Braulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Oscar Soler

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

F676p Fonseca, Poty Colaço

Pessoas em situação de rua: demandas, acessos e recomendações para
políticas públicas / Poty Colaço Fonseca. -- Brasília: Enap, 2024.

29 p. : il. -- (Policy Paper-8; Coleção: Cátedras 2024)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Pessoas em Situação de Rua. 2. Políticas Públicas. 3. Serviço Público. 4.
Assistência Social. I. Título. II. Fonseca, Poty Colaço

CDD 305.5692

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



SUMÁRIO

<u>04</u>	Editorial – Cátedras 2023
<u>05</u>	Mini-bio dos Autores
<u>06</u>	Sumário Executivo
<u>07</u>	Evidências para a Prática
<u>08</u>	Introdução
<u>18</u>	Conclusão e Recomendações
<u>24</u>	Referências Bibliográficas
<u>25</u>	Apêndice A
<u>27</u>	Apêndice B
<u>28</u>	Apêndice C

EDITORIAL – CÁTEDRAS 2023

O **Programa Cátedras Brasil** é um programa de fomento de pesquisas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), coordenado pela Coordenação-Geral de Pesquisa da Diretoria de Altos Estudos (DAE), que busca fomentar o desenvolvimento de pesquisas aplicadas com vistas à construção de novos paradigmas de gestão pública e à reflexão dos desafios de transformação do Estado Brasileiro.

Em 2023, com a chegada de um novo governo e de uma nova gestão na Enap, lançamos um edital do Programa Cátedras Brasil no qual selecionamos projetos em dez áreas temáticas, os quais buscam dar respostas às necessidades de mudanças e de reconstrução de políticas públicas fundamentais para redução de desigualdades da sociedade brasileira e da retomada do papel do Estado para o desenvolvimento sustentável.

A partir desse edital, buscamos trazer duas inovações no âmbito do Programa, quais sejam: i) pesquisas de seis meses capazes de subsidiar com informações e evidências os tomadores de decisão e os gestores públicos envolvidos com as temáticas estudadas; ii) publicação no formato de policy paper, uma publicação mais direta e concisa, a qual tem como principal objetivo o estabelecimento de recomendações para aqueles interessados naquele problema da sociedade.

Ressaltamos que um dos propósitos do Programa Cátedras Brasil consiste em fomentar o elo entre a academia e a comunidade de praticantes (gestores públicos) com vistas à construção coletiva de soluções aos problemas públicos. Essa iniciativa procura absorver contribuições interdisciplinares e inovadoras nos campos de conhecimento correlatos à gestão, à administração e às políticas públicas com o objetivo de agregar valor às atividades de produção e de disseminação de conhecimento aplicado de modo a conceber propostas de soluções para problemas políticos, econômicos, ambientais e sociais.

Em síntese, as pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 50/2023 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Policy Papers visam ofertar evidências, caminhos e reflexões para se pensar a melhoria e o fortalecimento da administração pública brasileira com vistas à construção de um país mais inclusivo e socialmente justo.

Desejamos a todos e a todas uma ótima leitura!

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Altos Estudos (DAE)

Rafael Viana

Coordenador-Geral de Pesquisa (CGP).

MINI-BIO DOS AUTORES

POTY COLAÇO FONSECA

É doutora em Serviço Social (UFRJ), mestra em Economia Doméstica (UFV) e bacharel em Serviço Social (UFSC). É pesquisadora vinculada ao Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2) da Universidade Federal de Viçosa.

MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Políticas (UFMG), com pós-Doutorado em Administração Pública, Turismo e Empreendedorismo pelas Universidades do Minho, Algarve e Évora, Portugal e em Políticas Públicas pelas Universidades de Tilburg e Breda, Holanda. Professor no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (UFV) e Líder do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2). Coordenador Geral da Cátedra UNESCO em Economia Criativa e Políticas Públicas.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este *Policy Paper* buscou analisar as principais demandas das Pessoas em Situação de Rua (PSR) e como se dá o seu acesso às políticas públicas em um contexto pós-pandêmico, visando indicar mecanismos para a melhoria dos serviços públicos ofertados pelos municípios brasileiros. A metodologia aplicada na pesquisa foi o metaestudo e os dados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdo categorial, com apoio do software Iramuteq. Os documentos analisados foram os Censos Pop Rua e as pesquisas amostrais dos Censos de 5 capitais brasileiras, além do Distrito Federal (São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Fortaleza, Belo Horizonte e Recife), disponíveis e publicados entre 2021 e 2022. Para essa análise foram definidos sete eixos categóricos relacionados às principais demandas das PSR, sendo: Pandemia Covid-19; Relações familiares; Uso de álcool e outras drogas; Moradia; Trabalho e renda; Saúde; Necessidades básicas de sobrevivência. Com base no diagnóstico realizado, podemos destacar três aspectos principais sobre o tema pesquisado. O primeiro diz respeito às principais demandas apontadas pelas PSR (Moradia; Trabalho e renda; e Cuidados de Saúde) e a correlação existente entre elas. A moradia e o trabalho aparecem como demandas primordiais e são apontados pelas PSR como as principais necessidades a serem atendidas para que consigam deixar de viver em situação de rua. O segundo aspecto está relacionado à dificuldade de acesso das PSR, especialmente às políticas de habitação, emprego e renda. Os serviços de saúde e de assistência social são mais acessados pelas PSR do que os serviços e programas das áreas de habitação, emprego e renda. Isso corrobora com o argumento inicial da pesquisa de que há um descompasso entre as principais demandas das PSR e os serviços ofertados pelo poder público. E, por fim, o terceiro aspecto destacado por esta pesquisa está relacionado às recomendações de mecanismos que visam melhorar as condições de vida das PSR e os serviços públicos ofertados pelos municípios brasileiros. Assim, foram traçadas três recomendações: 1) investir em capacitação humanizada dos profissionais das organizações que ofertam serviços de atendimento às PSR; 2) realizar campanhas do tipo *nudges* visando informar e estimular o uso de serviços públicos pelas PSR, com incentivo à participação social nos espaços previstos pela Política Nacional; e, 3) implantação da metodologia *Housing First* nas capitais brasileiras para atender à necessidade de moradia fixa e permanente das pessoas em situação de rua.



EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

- Os principais motivos que levam as pessoas a viverem em situação de rua são os conflitos familiares, o uso problemático de drogas e a perda do trabalho e/ou renda.
- Ter acesso a moradia, trabalho e renda, cuidados de saúde, benefícios sociais e a retomada dos vínculos familiares, são as principais demandas e o que mais ajudaria as pessoas a deixarem de viver em situação de rua.
- Os programas e serviços públicos mais acessados pelas Pessoas em Situação de Rua são das áreas de saúde e assistência social, por outro lado, o acesso a programas nas áreas de moradia e de emprego e renda, é muito reduzido.
- Diante das demandas e da dificuldade de acesso das PSR, recomendamos a capacitação dos profissionais dos serviços envolvidos, a criação de campanhas informativas e a implantação de projetos para o acesso à moradia fixa.

As Pessoas em Situação de Rua¹ (PSR) se caracterizam como um grupo de sujeitos em condições de extrema vulnerabilidade na sua vida cotidiana, constituindo uma questão social complexa e que demanda estudo, planejamento e execução de políticas públicas transversais e interdisciplinares. O olhar para essa população, bem como o olhar dessa população, é fundamental para a formulação de políticas mais inclusivas, que garantam o acesso aos direitos sociais básicos.²

A visão reducionista das realidades da situação de rua, centrada nos indivíduos como os únicos responsáveis pelas condições nas quais se encontram, tem sido evidenciada em estudos que retratam ações arbitrárias de governos e políticas públicas que têm buscado a higienização dos espaços públicos (Mitchell, 2003), também conhecidas como políticas higienistas (Farias Filho; Alvim, 2022). Nesses casos, as PSR têm sido retiradas dos espaços que ocupam e deslocadas para outros espaços nas cidades, gerando uma ilusória e temporária sensação de ‘problema resolvido’ frente a uma questão que é estrutural na sociedade. As políticas higienistas acabam provocando outros conflitos sociais ao tentar mascarar uma questão social ao invés de implementar ações efetivas para a sua resolução.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), existem aproximadamente 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil (Natalino, 2022). As PSR vêm aumentando na última década e tendem a crescer ainda mais com a crise econômica acentuada pela pandemia de Covid-19. Pesquisas realizadas pelo Ipea alertam que a pandemia do novo coronavírus aumentou a vulnerabilidade de quem vive na rua, exigindo uma atuação mais intensa do poder público.

Frente a essa grave questão social, emerge a pergunta norteadora desta pesquisa: **a partir das experiências das PSR, quais são as suas principais demandas e como se dá o acesso às políticas públicas em um contexto pós-pandêmico?**

¹ Para este estudo iremos adotar o conceito de PSR descrito pelo Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), e que foi utilizado pelos documentos analisados neste estudo. De acordo com o referido decreto: (...) considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

² Agradecemos ao Rafael Rocha Viana à Tatiana Lemos Sandim pela atuação como pareceristas no âmbito desta pesquisa.

O argumento principal é que as demandas dessa população estão distanciadas da oferta e do acesso efetivo aos serviços e políticas públicas, especialmente após a retomada da vida cotidiana, com a flexibilização do isolamento e do distanciamento social, com relação aos efeitos da pandemia de Covid-19.

O acesso precisa ser visto como uma referência a ser atingida, pois se configura como uma categoria fundamental na orientação de qualquer política pública, e nenhuma justificativa (custos excessivos, falta de capacidade técnica etc.) deve impedir a sua efetivação de forma regular e qualificada.

É importante o olhar para além do não acesso, buscando compreender com maior profundidade o que caracteriza o acesso precário e irregular e, em seguida, apontar caminhos para a sua garantia, com qualidade, frente a exclusão (Castel et al., 2013) vivenciada pelas PSR. Tal exclusão relaciona-se também ao termo aporofobia³ (Cortina, 2020) que envolve a ideia de aversão ao pobre, repercutindo em preconceito e discriminação em relação às PSR. Para fins deste estudo, compreende-se que as PSR estão excluídas do acesso aos direitos humanos e sociais básicos, no entanto, são pessoas incluídas numa sociedade desigual e discriminatória.

Assim, considerando o preocupante cenário de exclusão dessas pessoas ao acesso às diversas políticas públicas, tem-se como **objetivo geral** de pesquisa:

Analisar as demandas das pessoas em situação de rua e seu acesso às políticas públicas, visando indicar mecanismos para a melhoria dos serviços públicos ofertados pelos municípios brasileiros.

Para compor o objetivo geral desta pesquisa, foram propostos três específicos, sendo eles:

- a. mapear as **demandas** das PSR e seu **acesso** aos serviços públicos ofertados pelos municípios;
- b. identificar a relevância da **intersetorialidade e transversalidade** nas políticas públicas relacionadas às PSR;
- c. indicar mecanismos para a melhoria dos serviços públicos e ampliação das **capacidades do Estado** para lidar com as necessidades das PSR.

³ Aporofobia foi um termo criado por Adela Cortina e traduz uma patologia social que se manifesta na aversão a alguém sem recursos, significando, portanto, a rejeição ou aversão aos pobres.

A metodologia aplicada nesta pesquisa foi o metaestudo, que possibilitou a congregação de dados e de informações de diferentes estudos já publicados sobre um mesmo tema ou assunto. Assim, o resultado deste metaestudo reverbera na promoção de um ‘estudo dos estudos’ sobre as **demandas das PSR** e seu **acesso aos serviços e políticas públicas**. Além desses dois termos relevantes, considerou-se três termos complementares para auxiliar a análise e discussão dos dados, sendo eles: Intersetorialidade, Transversalidade e Capacidades do Estado. Esses termos possuem suas definições no Apêndice A.

As fontes de dados foram relatórios ou sistemas de dados coletados dos Censos Pop Rua e/ou das pesquisas amostrais realizadas por cinco capitais brasileiras e o Distrito Federal (DF), descritos no Apêndice B. Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo categorial, com apoio do software Iramuteq.

DIAGNÓSTICO

Os Censos Pop Rua e as pesquisas amostrais dos municípios analisados mostraram que os principais motivos para as pessoas irem para a situação de rua são os conflitos familiares e uso de álcool e outras drogas.

A pesquisa amostral realizada pelo município de São Paulo abordou os motivos dos conflitos familiares, que são responsáveis pelo fato de 34,7% das PSR estarem em situação de rua. Dentre os motivos citados estão: 28,6% das pessoas indicaram que os conflitos familiares eram em função do uso abusivo de álcool e outras drogas, 20,7% o término de relacionamentos, 9,7% vítimas de violência doméstica e 6,7% saíram de casa por serem autores de violências domésticas.

A família, historicamente, é vista como responsável pela proteção e provisão material e afetiva de seus membros. Porém, as mazelas do sistema capitalista, que se configura como social e economicamente excludente, associadas à implementação de políticas sociais de base neoliberal, trazem a necessidade de debater o lugar e as funções que a família ocupa no processo de reprodução das relações sociais.

Muitas vezes, a culpabilização da família pela reprodução de desigualdades e injustiças não nos permite perceber o contexto de fragilidade socioeconômica a que ela está exposta, com restrições e dificuldades de acesso às políticas públicas.

A metanálise realizada a partir das pesquisas amostrais e dos Censos Pop Rua contribuiu para a definição de alguns eixos categóricos que representam as principais demandas das PSR, bem como seu acesso aos serviços públicos. A seguir, são apresentados os dados referentes aos principais eixos categóricos destacados pela pesquisa.

- **Uso de drogas**

No Censo Pop Rua do Rio de Janeiro, 21,5% das pessoas disseram que o uso de álcool e outras drogas foi o principal motivo para terem ido viver em situação de rua. Em Fortaleza, esse dado é de 29,7%, em Belo Horizonte, 21,9% das pessoas apontaram essa motivação, já em Recife essa porcentagem chega a 40% das pessoas.

É importante destacar que os dados sobre os principais motivos para as pessoas terem ido viver na rua não podem ser analisados em separado, uma vez que eles compõem um conjunto de não acessos ou de incapacidades que se manifestam a partir da perspectiva do conflito.

Assim, tanto as relações familiares e seus conflitos, como o uso abusivo e a dependência de drogas, merecem atenção do poder público, dos programas e dos serviços que fazem parte das redes socioassistencial e de saúde, voltadas às PSR.

- **Moradia**

A moradia e o trabalho aparecem como demandas primordiais e são apontados pelas PSR como as principais necessidades a serem atendidas para que consigam deixar de viver em situação de rua.

Com relação à demanda por moradia, a grande maioria dos municípios brasileiros utilizam os serviços de abrigo/acolhimento como principal recurso para atender temporariamente a falta de moradia das PSR. No entanto, o levantamento feito por meio das pesquisas censitárias mostra que a maioria das pessoas em situação de rua, apesar de já ter feito uso de algum serviço de acolhimento, continua dormindo nas ruas. Esses serviços representam uma medida paliativa e restritiva, do ponto de vista das políticas públicas, e não atendem à demanda por moradia fixa e permanente.

• **Trabalho**

A pesquisa amostral do Censo Pop Rua de Recife fez um levantamento sobre os principais entraves à entrada das pessoas em situação de rua no mercado de trabalho, e foram apontadas por elas as seguintes dificuldades: racismo; pessoa com deficiência; dependência de álcool e outras drogas; baixa escolaridade formal; comportamento social genérico inadequado; e passagem pelo sistema prisional.

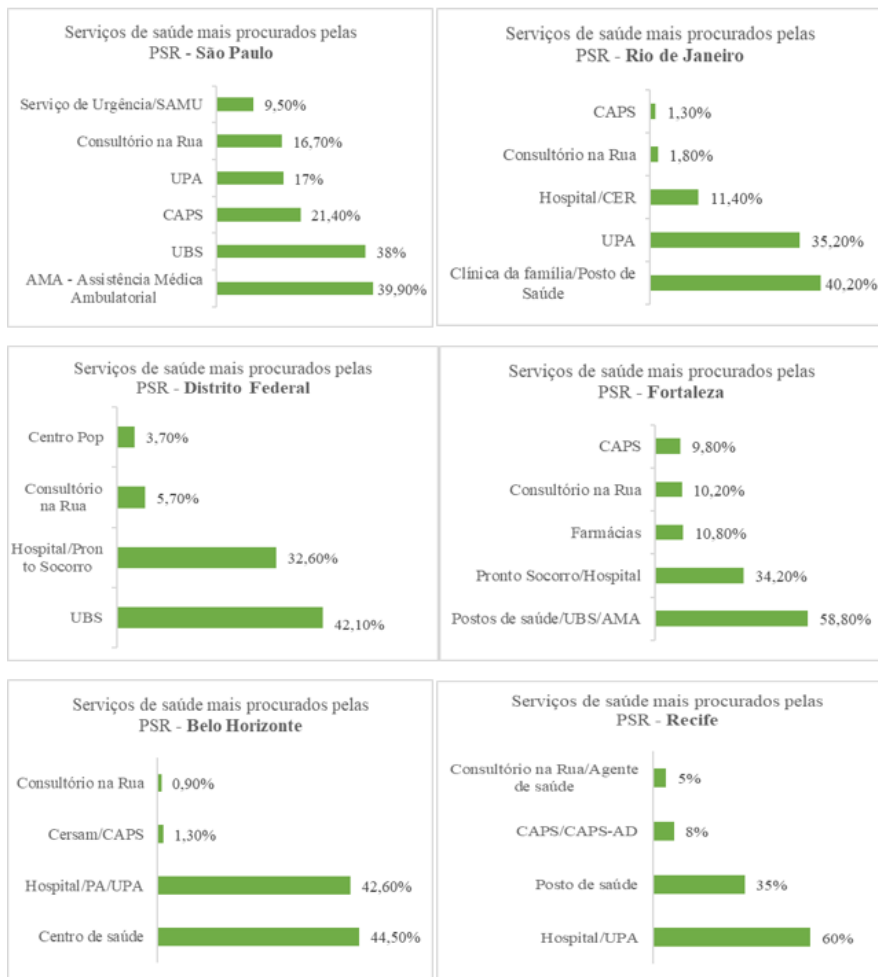
O Censo Pop Rua de São Paulo, por meio do cruzamento dos dados coletados, apontou que as mulheres, as pessoas jovens e as pessoas pretas compõem o perfil das pessoas que apresentam maior dificuldade em conseguir trabalho com carteira assinada.

Essas questões, que envolvem racismo, estigma e preconceito, sinalizam para a falta de perspectiva de inserção das PSR no mercado de trabalho formal. A qualificação profissional, a ampliação da escolaridade e o encaminhamento para as vagas de trabalho são apenas parte do processo, mas não podem ser vistos como solução para as pessoas que vivem nas ruas. É preciso romper as barreiras do acesso, ampliá-lo e instituir uma política e, ainda mais, uma sociedade do cuidado (Pires, 2005).

A instabilidade e a insegurança laboral dificultam a permanência das pessoas fora da rua. Para além do acesso ao mercado de trabalho, torna-se fundamental criar condições para a estabilidade e a permanência dessas pessoas no emprego.

• **Saúde**

Os dados apresentados no Gráfico 1 sugerem que as PSR procuram os serviços de saúde quando já estão com sintomas avançados ou acometidas de quaisquer problemas graves de saúde. Por outro lado, os serviços da atenção básica de saúde, bem como os dispositivos e as equipes criadas para acompanhar esse grupo populacional específico, são pouco acessadas pelas PSR. Algumas pesquisas demonstraram que essas pessoas não são acompanhadas por qualquer serviço de atenção básica de saúde. Com isso, fica clara a ineficácia do cuidado integral e da política de prevenção, prevista pelo SUS, para as PSR.

Gráfico 1. Serviços de saúde mais procurados pelas PSR nos municípios pesquisados

Elaboração própria com base nos relatórios do software Iramuteq.

Com relação aos serviços ofertados na área da saúde e da assistência social, muitos deles aparecem nas pesquisas como não acessados pelas PSR, sendo que alguns serviços foram mal avaliados no que diz respeito à falta de preparo no atendimento dos funcionários públicos e à burocracia excessiva, fatores que dificultam o acesso.

• Alimentação

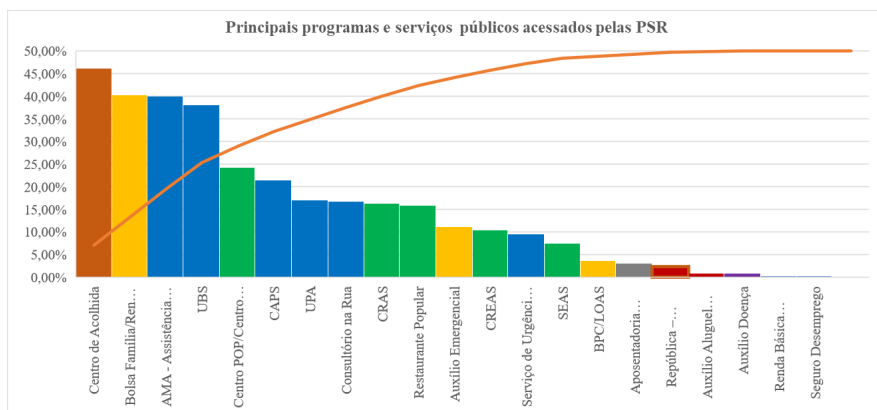
A alimentação, que aparece como um direito social na CF/88, juntamente com a educação, saúde, trabalho e moradia, é um recurso escasso quando se fala em PSR. O Censo Pop Rua de Fortaleza apontou que das 2.653 PSR, aproximadamente, 1.830 passaram pelo menos um dia inteiro sem se alimentar.

Esse dado, associado aos dados referentes à quantidade de refeições que as PSR fazem por dia, indica que é necessário planejar e implementar, com urgência, políticas de segurança alimentar para esta população. Todas as pesquisas apontam para um problema grave de insegurança alimentar que afeta sobremaneira as pessoas em situação de rua.

• Acesso

Com relação ao acesso das PSR aos programas e serviços públicos ofertados pelos municípios pesquisados, os principais dados foram sistematizados no Gráfico 2.

Gráfico 2. Principais programas e serviços públicos acessados pelas PSR



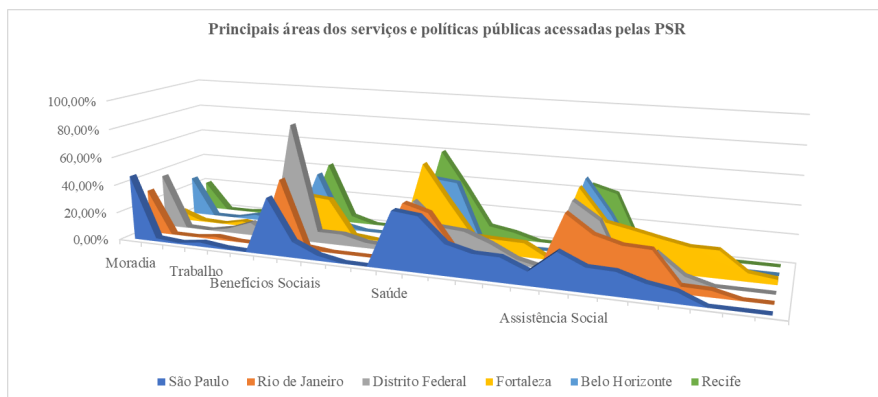
Elaboração própria com base nos relatórios do software Iramuteq.

O Gráfico 2 apresenta o acesso das PSR, demonstrando quais os programa e serviços públicos são mais utilizados por elas. Os serviços de acolhimento temporário aparecem em primeiro lugar, seguidos dos programas de transferência de renda do Governo Federal e dos serviços de saúde (urgência e emergência).

Os dados apresentados no gráfico demonstram, de forma geral, que os serviços de saúde e de assistência social são mais acessados pelas PSR do que os serviços e programas das áreas de habitação e emprego e renda. Isso corrobora com o argumento inicial desta pesquisa de que há um descompasso entre as principais demandas das PSR e os serviços ofertados pelo poder público.

O Gráfico 3, apresentado a seguir, representa os dados sobre o acesso das PSR por área (Moradia; Trabalho; Benefícios Sociais; Saúde; e Assistência Social), de acordo com cada município pesquisado. Nesse gráfico, é possível observar como algumas áreas são mais acessadas do que outras, além das diferenças de acesso das PSR de acordo com as realidades dos municípios.

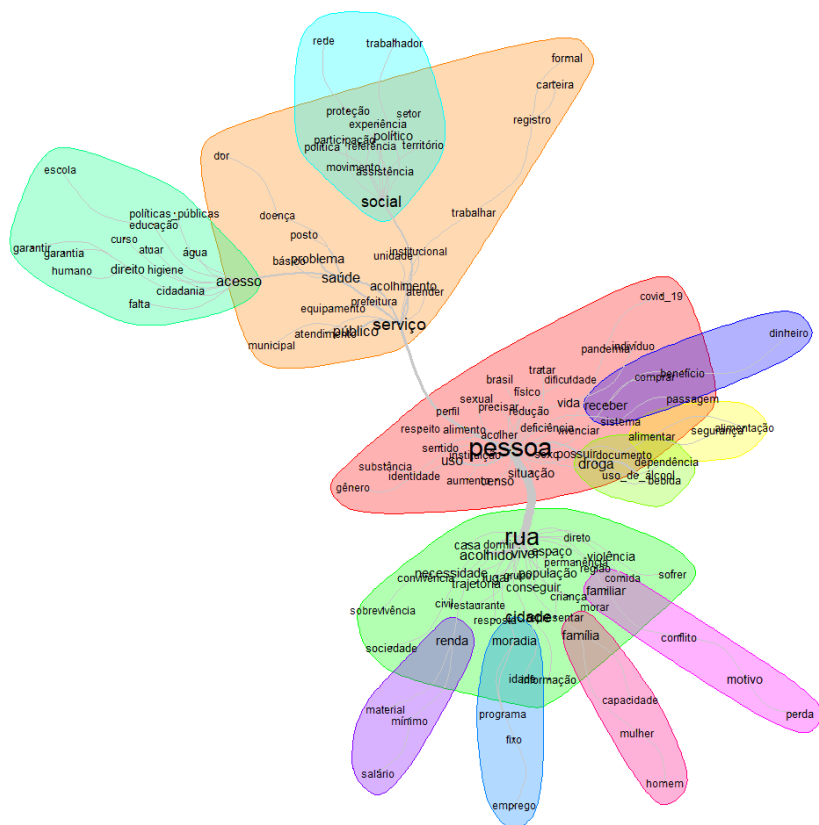
Gráfico 3. Principais áreas dos serviços e políticas públicas acessadas pelas PSR



Elaboração própria com base nos relatórios do software Iramuteq.

A Figura 1 sintetiza as análises e discussões tratadas nesta pesquisa, demonstrando de forma ilustrada, que os resultados da análise de similitude realizada com apoio do software Iramuteq, confirmam e complementam os resultados destacados no diagnóstico.

Figura 1. Representação gráfica das similitudes que emergiram da análise do objeto de estudo a partir dos relatórios, Censos Pop Rua



Elaboração própria com base nos relatórios do software Iramuteq.

A partir da análise da Figura 1, podemos destacar que:

- Há um distanciamento entre as demandas das Pessoas em Situação de Rua e o acesso aos direitos, aos serviços e às políticas públicas.
- Os serviços públicos ofertados oferecem uma gama limitada de possibilidades perante a pluralidade e amplitude de demandas das PSR.
- Apesar das demandas das PSR serem complexas e correlacionadas (como Moradia e Emprego), ações e políticas pautadas na intersetorialidade e transversalidade ainda estão

distantes de serem efetivas, mesmo havendo (potencial) de conexões de oferta de serviços públicos nos municípios.

- As experiências e trajetórias das PSR estão associadas à manutenção da sobrevivência, frente a necessidade de comida, moradia, renda e retomada dos laços familiares, em uma sociedade marcada pela desigualdade e geradora de violência e sofrimento, expressões relacionadas a aporofobia.
- Neste sentido, as PSR buscam respeito, acolhimento e uma forma de serem atendidas com dignidade pelos serviços e políticas públicas, cuja capacidade estatal tem se revelado ainda limitada no atendimento e garantia de acesso dessa população em crescimento e com perfil cada vez mais diverso.

A partir das análises e discussões expostas nesta seção sobre o contexto vivenciado por milhares de pessoas que se encontram em situação de rua nas capitais brasileiras, apresentado como corpo principal deste estudo, foi possível destacar recomendações que visam contribuir com a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas. Para tanto, foram indicados mecanismos que buscam atender algumas demandas apresentadas pelas PSR e facilitar o seu acesso aos serviços e políticas públicas.

É importante ressaltar que a oferta dos serviços e programas previstos pela rede socioassistencial do SUAS, pela rede de saúde do SUS e pela PNPSR, enfrenta diversas limitações por parte dos municípios. Esses limites podem ser de ordem política, econômica, cultural, entre outras. Em muitos casos, destaca-se a insuficiência técnica dos setores que atendem as PSR (número reduzido e falta de capacitação dos funcionários). Em outros casos, podem existir divergências no âmbito político-ideológico que impedem o desenvolvimento e a implementação de metodologias e dispositivos sintonizados com propostas mais humanizadas e equitativas.

Um fator limitante para a ampliação e garantia dos direitos das pessoas em situação de rua é a baixa participação em associações ou movimentos sociais. As pesquisas censitárias que abordaram esse tema demonstraram que mais de 80% das PSR desconhecem e/ou não se vinculam a nenhum movimento social.

As limitações existentes por parte dos municípios que carecem de ampliação das capacidades de atendimento das demandas das PSR apontam para a importância da criação de mecanismos que busquem minimizar os problemas de acesso aos serviços e políticas públicas que atendam às necessidades das PSR.

Para a realização do diagnóstico e das recomendações técnicas expostas neste documento, foram consideradas algumas escolhas políticas a partir de uma pergunta central. Tais escolhas foram fundamentadas com base em quatro critérios que direcionaram a recomendação política frente às demandas apresentadas pelas PSR, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Escolha política de referência para as recomendações técnicas

Pergunta política: Quais mecanismos podem melhorar as condições de vida das PSR e os serviços públicos ofertados pelos municípios brasileiros?	Escolha política A: Institucionalizar todas as PSR (em comunidades terapêuticas, clínicas e instituições de abrigo).	Escolha política B: Cadastrar e garantir o acesso de todas as PSR aos programas de transferência de renda.	Escolha política C: Investir em capacitação dos funcionários e setores envolvidos com as PSR; fazer campanhas informativas e incentivar a participação social; implementar projetos <i>Housing First</i> (moradia fixa) nas capitais brasileiras.
Critério 1: Eficiência	Não	Provavelmente	Sim
Critério 2: Custo-benefício	Não	Sim	Sim
Critério 3: Inclusão (afeta a mais ampla gama de PSR)	Provavelmente	Sim	Provavelmente
Critério 4: Abordagem sistêmica (envolve questões materiais, sociais e emocionais da vivência em situação de rua)	Não	Não	Sim
Recomendar?	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Somadas às escolhas políticas, foram traçadas três recomendações técnicas visando melhorar as condições de vida das PSR e os serviços públicos ofertados pelos municípios brasileiros.

As principais necessidades apresentadas por parte das PSR estão essencialmente relacionadas à possibilidade de conseguir trabalho e moradia fixos. Outros serviços e acessos na área da saúde, alimentação e educação, aparecem de forma secundária nos levantamentos realizados pelos Censos.

Com relação às principais demandas, foram encontrados descompassos entre o que as pessoas apontam como necessidade e o que tem sido ofertado pelo poder público. No âmbito da política de habitação, os municípios brasileiros não conseguiram implementar programas que atendam à demanda das PSR por moradia fixa, investindo principalmente em instituições de abrigo temporário e, de forma muito incipiente, alguns municípios começam a direcionar recursos com vistas a financiar moradias autônomas.

Os dados dos Censos Pop Rua analisados apontam para a urgência da implementação de políticas e programas que atendam a necessidade de moradia das PSR. Uma das recomendações feitas por esse estudo é a implantação de programas municipais que utilizem a metodologia *Housing First*. Trata-se de uma proposta que tem como objetivo garantir a conquista da moradia como acesso prioritário, compreendendo que ela é o item mais fundamental para a organização dessas pessoas, se configurando como requisito para que elas consigam obter o cumprimento de todos os demais direitos.

Uma mudança na realidade exposta sobre a situação de rua no Brasil, que seja pretendida pelos entes da Federação (Governo Federal, Estados e Municípios), passa necessariamente por uma política de moradia eficaz. Portanto, é imprescindível o desenvolvimento de programas que atendam às necessidades de moradia fixa, de capacitação das equipes de profissionais, de abertura de novas vagas de trabalho (com acompanhamento de médio prazo), além da garantia do acesso das PSR às políticas de saúde e de assistência social.

Algumas questões centrais que apareceram nos levantamentos realizados pelos Censos municipais e nas pesquisas amostrais apontam para a necessidade de: ampliação da capacidade de atendimento dos serviços públicos existentes; melhoria da qualidade do atendimento às PSR (capacitação dos servidores públicos); melhoria no tipo de abordagem (busca ativa ou redução da burocracia); revisão de critérios e exigências para o acesso a políticas, programas e serviços; criação de estratégias para informar as PSR sobre os recursos e serviços disponíveis; implantação de programas eficazes nas áreas de moradia, trabalho e renda.

A partir dos resultados apresentados, com foco nas principais demandas e no acesso, foi possível traçar três recomendações para subsidiar a elaboração e a implantação de políticas públicas voltadas às PSR. São elas:

- Capacitação Humanizada dos profissionais das organizações que ofertam serviços de atendimento às PSR.
- Campanhas do tipo *nudges*⁴ visando informar e estimular o uso de serviços públicos pelas PSR, com incentivo à participação social nos espaços previstos pela PNPSR.
- Implantação da metodologia *Housing First* nas capitais brasileiras para atender a necessidade de moradia fixa e permanente das pessoas em situação de rua.

⁴ Cf. Johnsen, Fitzpatrick e Watts (2018) e Ridder *et al.* (2020).

As recomendações apresentadas foram complementadas por duas perguntas norteadoras para orientar sua motivação e aplicação em sua fase inicial, conforme demonstrado no Quadro 1. Todavia, o detalhamento dessas recomendações e os demais aspectos que orientaram a execução da pesquisa podem ser encontrados no relatório de Fonseca (2023) que subsidiou a elaboração deste *Policy Paper*.

Quadro 1. Síntese das recomendações para melhoria do atendimento às demandas das PSR

Quais são as recomendações	Por que ela é necessária?	Como iniciar sua aplicação?
Capacitação Humanizada dos Profissionais de Atendimento às PSR (CH)	Profissionais que lidam com pessoas em situação de rua enfrentam desafios complexos, incluindo saúde mental, abuso de drogas e discriminação. A CH é crucial para oferecer apoio abrangente, abordando múltiplas dimensões e auxiliando na reconstrução de vidas. Isso envolve conhecimento sobre recursos, comportamentos humanizados, serviços públicos e políticas governamentais. A compreensão do trauma é essencial, promovendo uma abordagem humanizada e sensível. A formação inclui técnicas de intervenção em crises, considerações legais, éticas e de diversidade, contribuindo para uma assistência eficaz e responsável.	Elaboração de material didático e oferta de CH remotas e presenciais sobre: • Alinhamento dos serviços públicos ofertados às PSR em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda Global 2030 das Nações Unidas (APÊNDICE C). • Identificação dos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua e das capacidades estatais para sua implementação. • Conhecimento da rede socioassistencial existente nos municípios e elaboração de resposta críticas e criativas diante das problemáticas apresentadas. • Conscientização sobre os conceitos de estigma e aporofobia. • Metodologias de gestão e de trabalho colaborativo no setor público pautadas na intersetorialidade e transversalidade na oferta de serviços de atendimento às PSR.
Campanha Nudge (CN)	CN pode minimizar o desconhecimento por serviços públicos ofertados, encorajar atitudes positivas, aumentar o envolvimento e promover uma colaboração eficaz na abordagem da complexa questão das PSR.	• Narrativas assertivas com linguagem inclusiva são essenciais para comunicar histórias positivas e de sucesso de PSR, humanizando a questão e inspirando esperança. O uso cuidadoso de linguagem inclusiva evita estigmas, destacando a humanidade compartilhada, enquanto uma linguagem simples facilita o acesso aos serviços públicos. • Introdução de recursos visuais, como fotos e vídeos, e elementos de gamificação por meio de mídias sociais e laboratórios para inovação, transforma o apoio em uma experiência envolvente, incentivando a participação sustentada e potencialmente melhorando campanhas e políticas públicas de maneira inovadora e eficaz. • Reforçar normas sociais positivas e promover o apoio coletivo é fundamental para enfrentar os desafios globais e estruturais que as PSR enfrentam, facilitando sua participação em espaços democráticos.

Quais são as recomendações	Por que ela é necessária?	Como iniciar sua aplicação?
Housing First (HF)	HF prioriza a moradia, compreendendo que a partir do sentimento de pertencimento, do desenvolvimento da autonomia e do empoderamento, as pessoas são capazes de reorganizar a própria vida, os hábitos e as escolhas. A concepção é de que a partir de uma moradia fixa, segura e individualizada, é possível uma mudança significativa em diversas dimensões da vida das PSR.	• Vinculação a um plano nacional para a implantação da metodologia HF no contexto brasileiro. • Planejamento e implantação de projetos específicos, de acordo com a realidade de cada município. • Definição dos critérios para a seleção do público usuário. • Definição das fontes (rubricas) responsáveis pela destinação dos recursos financeiros. • Contratação das equipes técnicas de gerenciamento e acompanhamento. • Capacitação dos profissionais das diversas áreas e setores da rede socioassistencial do município. • Elaboração e assinatura dos contratos individuais junto às PSR participantes. • Sensibilização das comunidades envolvidas. • Acompanhamento e criação de instrumentos de avaliação dos projetos.

Fonte: Elaboração própria.

Além das recomendações descritas no quadro acima, destaca-se também a importância da criação de programas voltados ao trabalho e renda. A dificuldade das PSR em conseguir e se manter em um trabalho fixo aponta para a necessidade de programas de reinserção no mercado de trabalho com a previsão de acompanhamento a médio e longo prazo e, ainda, programas que estejam associados à política de moradia. Tal relação revela a necessidade e o potencial de políticas públicas pautadas na intersetorialidade ou na transversalidade para se alcançar resultados mais eficientes e efetivos.

Este *Policy Paper* buscou analisar as principais demandas das PSR, bem como as dificuldades no acesso aos serviços e políticas públicas ofertados pelos municípios. Contudo, para que a oferta por parte dos municípios brasileiros seja efetiva no atendimento às PSR, são necessários esforços de pesquisa, de aplicação de ações e modernização de estruturas que sejam capazes de atuar de forma eficiente em relação à intersetorialidade e transversalidade dos serviços e políticas públicas, diante da complexidade das questões que envolvem essa população em crescimento e cada vez mais diversa.

Isso requer que os *policy makers* e os tomadores de decisão pública considerem as discussões empreendidas nesta pesquisa, bem como as recomendações apresentadas, enquanto mecanismos para a melhoria dos serviços públicos e a ampliação das capacidades do Estado para lidar com as necessidades das Pessoas em Situação de Rua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 253 dez. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1032/1/Decreto%20n%c2%ba%207053.html>>. Acesso em: 27 set. 2023.

CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; PAUGAM, Serge; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita. **Desigualdade social e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

FONSECA, Poty. C. **Sob o(s) olhar(es) da rua**: a experiência das pessoas em situação de rua e o acesso às políticas públicas. Brasília: ENAP, 2023. [Relatório final de pesquisa do Programa Cátedras Brasil – Edital nº 50/2023].

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre**: um desafio para a democracia. São Paulo: Editora Contracorrente: 2020.

FARIAS FILHO, José Almir; ALVIM, Angelica Tanus Benatti. Higienismo e forma urbana: uma biopolítica do território em evolução. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, 2022.

MITCHELL, Don. **The right to the city**: social justice and the fight for public space. New York: Guilford press, 2003.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022) – Nota Técnica**. Brasília: IPEA, 2022.

PIRES, Maria Raquel Gomes Maia. Politicidade do cuidado como referência emancipatória para a enfermagem: conhecer para cuidar melhor, cuidar para confrontar, cuidar para emancipar. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 13, p. 729-736, 2005.

APÊNDICE A

Definições Constitutivas e Operacionais dos Principais Termos da Pesquisa

Principais Termos	Definição Constitutiva (DC)	Definição Operacional (DO)
Demandas das PSR	Privações enfrentadas e necessidades específicas requeridas por pessoas que vivem em situação de rua.	• Desejo e modal para deixar a situação de rua (Censo Pop Rua Belo Horizonte, 2022). • Principais necessidades da população em situação de rua [Quais as principais necessidades da população em situação de rua?] (Censo Pop Rua Recife, 2023). • Ação que mais ajudaria a deixar de viver em situação de rua [O que mais o ajudaria a deixar de viver em situação de rua?] (Censo Pop Rua São Paulo, 2022). • Principal necessidade requerida para sair da situação de rua [O que você mais precisa para sair da situação de rua?] (Censo Pop Rua Rio de Janeiro, 2022). • Necessidades requeridas para sair da situação de rua [Do que você precisa para sair da situação de rua?] (Censo Pop Rua Distrito Federal, 2022). • Principal ajuda para deixar de viver em situação de rua [O que mais me ajudaria a deixar de viver em situação de rua?] Censo Pop Rua Fortaleza (2021).
Acesso aos serviços e políticas públicas	Possibilidade de utilizar e se beneficiar dos serviços e das políticas públicas implementadas pelo governo para atender às diversas necessidades das PSR. A utilização dos serviços e programas está condicionada à facilidade de se obter informações, capacidade técnica dos serviços e inserção das PSR nos programas e iniciativas governamentais disponibilizadas.	Serviços, programas e políticas públicas acessadas pelas PSR.

Fonte: Elaboração própria a partir de descritores genéricos do dicionário Houaiss (2023).

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: UOL, 2023 [online]. Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v6-1/html/index.php#0>. Acesso em: 12 nov. 2023.

Definições Constitutivas dos Termos Complementares da Pesquisa

Termos	Definição Constitutiva (DC)
Intersetorialidade	Articulação de diferentes setores ou políticas particulares que compartilham problemáticas e lógica comum, a partir de vínculos orgânicos essenciais, que incluem aspectos estruturais, conceituais e políticos, com outros fenômenos e processos, sob uma visão interdisciplinar (Pereira, 2014).
Transversalidade	Elaboração, implementação e avaliação de serviços e políticas públicas de maneira sociocêntrica, sob uma perspectiva multidimensional e colaborativa, a fim de integrar conhecimentos, recursos, experiências e responsabilidades para enfrentar problemas públicos reconhecidos como complexos, passíveis de interconexões, e que requerem respostas abrangentes e coordenadas (Ipea, 2009).
Capacidades do Estado	Habilidade em formular, implementar e monitorar políticas e serviços públicos de maneira eficaz e eficiente, considerando os recursos disponíveis (Filgueiras; Koga; Viana, 2020).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores utilizados.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service.

Revista de Sociologia e Política, v. 28, 2020.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009.

PEREIRA, Potyara AP. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero.

Sociedade em Debate, v. 12, n. 1, p. 67-86, 2006.

APÊNDICE B

Documentos e municípios analisados

Municípios	População ⁵	Documentos ⁶
São Paulo	11.451.999	Censo População em Situação de Rua – Censo 2021
		Pesquisa de Perfil – Censo 2021
		Pesquisa de Identificação das Necessidades – Censo 2021
Rio de Janeiro	6.211.223	População em Situação de Rua no Rio de Janeiro – 2º Censo (2022)
Distrito Federal	2.817.381	Censo da População em Situação de Rua no Distrito Federal – 2022
Fortaleza	2.428.708	População em Situação de Rua Fortaleza – Censo 2021
Belo Horizonte ⁷	2.315.560	+ Inclusão Censo Pop Rua 2022
Recife	1.488.920	Censo Pop Rua Recife – Relatório Final (2022)

Fonte: Elaboração própria.

⁵ Número de habitantes dos municípios e do Distrito Federal, de acordo com o Censo demográfico do Brasil de 2022, sistema Cidades@ realizado pelo IBGE. Dados obtidos em 27/10/2023.

⁶ Para acessar os documentos analisados nesta pesquisa, clique no nome do documento com link ativo.

⁷ O Censo Pop Rua de Belo Horizonte possui apenas um documento disponibilizado publicamente, onde constam, de forma bastante sintética, algumas informações acerca do “Estudo transversal censitário” e do “Estudo qualitativo” realizados pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em parceria com a Escola de Medicina da UFMG. Não foi disponibilizado, mesmo com solicitação formal à PBH, nenhum banco de dados ou relatório descritivo do Censo.

APÊNDICE C

Metas dos ODS – Agenda Global 2030 das Nações Unidas Relacionáveis ao Tema e ao Objeto de Pesquisa

Repensando a experiência dos cidadãos no acesso a políticas públicas

ODS	METAS
ODS 1 Erradicação da Pobreza Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.	Meta 1.4 – Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.
ODS 2 Fome zero e agricultura sustentável Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.	Meta 2.1 – Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.
ODS 3 Saúde de Qualidade Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades.	Meta 3.8 – Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos.
ODS 5 Igualdade de Gênero Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	Meta 5.1 – Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte.
ODS 10 Redução das Desigualdades Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.	Meta 10.2 – Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.
ODS 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.	Meta 11.1 – Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

Fonte: Elaboração própria a partir de ONU-BR (2016; 2018).



NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável:** implementação e acompanhamento no nível subnacional. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>>. Acesso em: 30 Jul. 2019.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR. **17 Objetivos para transformar nosso mundo.** 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 30 Jul. 2019.