



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE HUMANIDADES UNIDADE  
ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ÉRIKA GOMES CORREIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA: Um Estudo Sobre a Implementação do  
Programa Centro POP de Campina Grande - PB**

**CAMPINA GRANDE - PB  
FEVEREIRO/2024**

ÉRIKA GOMES CORREIA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA: Um Estudo Sobre a Implementação do  
Programa Centro POP de Campina Grande - PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

CAMPINA GRANDE - PB  
FEVEREIRO/2024

C824p

Correia, Érika Gomes.

Políticas Públicas para a população em situação de rua: um estudo sobre a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB / Érika Gomes Correia – Campina Grande, 2024.

136 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2024.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo."

Referências.

1. Políticas Públicas. 2. População em Situação de Rua. 3. Implementação do Centro Pop. 4. Limitação de Recursos. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira de. II. Título.

CDU 304:316.344.7(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
POS-GRADUACAO EM CIENCIAS SOCIAIS  
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

### **REGISTRO DE PRESENÇA E ASSINATURAS**

ATA DA DEFESA PARA CONCESSÃO DO GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS  
SOCIAIS, REALIZADA EM 27 DE FEVEREIRO DE 2024

(Nº 458)

CANDIDATA: **Érika Gomes Correia**. COMISSÃO EXAMINADORA: Clóvis Alberto Vieira de Melo, Doutor, PPGCS/UFCG, Presidente da Comissão e Orientador; Vanderlan Francisco da Silva, Doutor, PPGCS/UFCG, Examinador Interno; Saulo Felipe Costa, Doutor, PPGCP/UFCG, Examinador Externo. TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: “POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: um estudo sobre a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB”. ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Sociologia. HORA DE INÍCIO: 08:00h – LOCAL: Sala BA-414 - CH/UFCG. Em sessão pública, após exposição de cerca de 20 minutos, a candidata foi arguida oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo demonstrado suficiência de conhecimento e capacidade de sistematização no tema de sua dissertação, obtendo conceito APROVADA. Ademais, considerando a relevância e a qualidade do trabalho, a banca recomenda a publicação do resultado da pesquisa em veículos de divulgação científica. Face à aprovação, declara o presidente da Comissão achar-se a examinada legalmente habilitada a receber o Grau de Mestre em Ciências Sociais, cabendo a Universidade Federal de Campina Grande, como de direito, providenciar a expedição do Diploma, a que a mesma faz jus. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata, que é assinada por mim, RINALDO RODRIGUES DA SILVA, e os membros da Comissão Examinadora. Campina Grande, 27 de fevereiro de 2024.

Recomendações:

**RINALDO RODRIGUES DA SILVA**  
Secretário Acadêmico

**CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO**, Doutor, PPGCS/UFCG  
Presidente da Comissão e Orientador

**VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA**, Doutor, PPGCS/UFCG  
Examinador Interno

SAULO FELIPE COSTA, Doutor, PPGCP/UFMG  
Examinador Externo

ÉRIKA GOMES CORREIA  
Candidata

## 2 - APROVAÇÃO

2.1. Segue a presente Ata de Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata ÉRIKA GOMES CORREIA, assinada eletronicamente pela Comissão Examinadora acima identificada.

2.2. No caso de examinadores externos que não possuam credenciamento de usuário externo ativo no SEI, para igual assinatura eletrônica, os examinadores internos signatários certificam que os examinadores externos acima identificados participaram da defesa de dissertação e tomaram conhecimento do teor deste documento.



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/02/2024, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **VANDERLAN FRANCISCO DA SILVA, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 27/02/2024, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/02/2024, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Érika Gomes Correia, Usuário Externo**, em 27/02/2024, às 10:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **RINALDO RODRIGUES DA SILVA, SECRETÁRIO (A)**, em 27/02/2024, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **4230002** e o código CRC **62EEFAB9**.

A todas as pessoas que vivem em situação de rua, sem a certeza do alimento diário, sem segurança, sem vida e que diante tudo isso ainda sofrem perseguições por seguimentos da sociedade.

A todos as iniciativas acadêmicas, governamentais e religiosas que se dedicam em apoiar e assistir a população em situação de rua.

## AGRADECIMENTOS

Na objetivação desta dissertação de mestrado, vários foram os desafios, objetivos e subjetivos, enfrentados até chegar à sua finalização, mas várias, também, foram às pessoas que se fizeram presentes no percurso deste caminho. A todas elas agradeço imensamente.

Agradeço primeiramente por ter fé e por acreditar em Deus, Jesus e Maria, sua mãe, todos os dias. Pois independente de igreja ou religião, a mensagem divina da “Família Sagrada” é alimentada e transmitida para todos os que dela mais necessitam, incluindo as pessoas vulneráveis citadas neste estudo.

Agradeço aos meus pais, Francisco e Edineuza, pelo incentivo ao estudo desde sempre e por estarem presentes em minha vida, sempre buscando fazer o melhor para mim. Agradeço ao meu irmão, Francisco Filho, que buscava sempre fazer piada do meu desespero crônico em cumprir prazos, deixando meus dias mais leves. Agradeço ao meu namorado, Ronaldo, que esteve sempre presente para me esclarecer dúvidas aleatórias da universidade, e me proporcionar tantos momentos de tranquilidade, alegria e paz. Eu amo vocês!

Agradeço ao meu orientador, Clóvis Alberto Vieira de Melo, por sua organização, empatia, dedicação e tranquilidade em conduzir nossas reuniões e atividades acadêmicas.

E por último, não menos importante, agradeço as minhas amigas e colegas de trabalho, Sabrina e Erivania, por todo apoio e incentivo para que eu realizasse este sonho de me tornar mestre.

A todos vocês meu muito obrigado!

## **Os ninguéns**

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos  
de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos,  
morrendo a vida, fodidos e mal pagos.

Que não são, embora sejam.

Que não falam idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam  
superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos  
humanos.

Que não têm cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal,  
aparecem nas páginas policiais da imprensa  
local.

Os ninguéns, que custam menos do que a bala  
que os mata.

Eduardo Galeano - O Livro dos Abraços



## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de implementação do programa Centro Pop de Campina Grande-PB. O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso, exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa. Na fase de desenvolvimento da pesquisa, foi realizada inicialmente a análise de documentos e de legislações referentes ao funcionamento do programa em âmbito nacional. Em seguida, foi realizada a aplicação de questionários semi estruturados *in loco* com os funcionários e coordenação do Centro Pop de Campina Grande. Após a aplicação do questionário ao funcionário, os dados foram tratados qualitativamente, desenhando o perfil do respondente, destacando o grau de satisfação, aspectos do trabalho e o funcionamento da instituição. Na aplicação do questionário direcionado a coordenação foi realizado um espelhamento entre como é o funcionamento do programa e como deveria ser de acordo com a lei. A pesquisa revela que os fatores que interferem na oferta do serviço, durante o processo de sua implementação são: os limites de recursos financeiros, estruturais e humanos, o conhecimento sobre o programa e a avaliação positiva dos burocratas de rua. A conclusão desta pesquisa direciona o entendimento de que das cinquenta e quatro variáveis analisadas nesse estudo, 77,8% corresponde positivamente aos critérios de avaliação da implementação, enquanto 7,4% correspondem a resultados parciais de atendimento aos critérios e 14,8% corresponde ao não atendimento dos critérios. Além disso, foi identificado que o programa em razão às limitações de recursos humanos, financeiros e estruturais, não consegue executar todos os eixos previstos na política, tais como: facilidade de encaminhamento para instituições de acolhimento permanente (albergues), oferta de grupos educativos periódicos, oferta de capacitação permanente para todas as categorias profissionais, oferta de alimentação balanceada, melhor articulação com a rede de assistência, melhor segurança para a instituição, posse de utensílios necessários para a execução do serviço de todas as categorias profissionais.

**Palavras- chave:** política pública, população em situação de rua, Centro Pop, implementação.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the implementation process of the Centro Pop program in Campina Grande-PB. The research method used was a case study, exploratory and descriptive, with a qualitative and quantitative approach. In the research development phase, an analysis of documents and legislation relating to the operation of the program at a national level was initially carried out. Afterwards, semi-structured questionnaires were applied in situ with the employees and coordination of Centro Pop de Campina Grande. After applying the questionnaire to the employee, the data was treated qualitatively, designing the respondent's profile, highlighting the degree of satisfaction, aspects of the work and the functioning of the institution. When applying the questionnaire aimed at coordination, a mirroring was carried out between how the program works and how it should be according to the law. The research reveals that the factors that interfere in the provision of the service during the process of its implementation are: the limits of financial, structural and human resources, knowledge about the program and the positive evaluation of street bureaucrats. The conclusion of this research leads to the understanding that of the fifty-four variables analyzed in this study, 77.8% correspond positively to the implementation evaluation criteria, while 7.4% correspond to partial results of meeting the criteria and 14.8% correspond failure to meet the criteria. Furthermore, it was identified that the program, due to limitations in human, financial and structural resources, is unable to execute all the axes foreseen in the policy, such as: ease of referral to permanent reception institutions (hostels), provision of periodic educational groups, offering permanent training for all professional categories, offering balanced nutrition, better coordination with the assistance network, better security for the institution, possession of necessary tools to carry out the service for all professional categories.

**Keywords:** public policy, homeless population, Centro Pop, implementation.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Ciclo de Políticas Públicas Lasswell (1956).....	22
<b>Figura 2</b> - O modelo de Múltiplos Fluxos .....	36
<b>Figura 3</b> - Modelo Equilíbrio Pontuado .....	40
<b>Figura 4</b> - O Modelo de Coalizão de Defesa – <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF) .....	42
<b>Figura 5</b> - Modelo de Placa do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua .....	80
<b>Figura 6</b> - Centro Pop de Campina Grande -PB .....	89

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - População em Situação em Situação de Rua, no Brasil (2012-2022).....	46
<b>Gráfico 2</b> - Taxa da População em Situação de rua (Taxa Pop CR).....	49

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Teóricos pioneiros do campo da política pública .....	17
<b>Quadro 2</b> - As quatro gerações de estudos sobre implementação de Políticas Públicas.....	30
<b>Quadro 3</b> - População em situação de rua (PSR) e Taxa da População em Situação de Rua (Taxa Pop CR).....	48
<b>Quadro 4</b> - Iniciativas do governo federal para a População em Situação de Rua (PSR).....	66
<b>Quadro 5</b> - Profissionais do Centro Pop.....	81
<b>Quadro 6</b> - Perfil e atribuições do (a) Coordenador (a) do Centro POP .....	82
<b>Quadro 7</b> - Perfil e atribuições dos técnicos de nível superior da equipe do Centro POP .....	82
<b>Quadro 8</b> - Indicadores técnicos de informações da pesquisa de campo .....	86
<b>Quadro 9</b> - Composição dos usuários do Centro Pop de Campina Grande-PB .....	90
<b>Quadro 10</b> - Dados comparativos entre o Caderno de Orientação de Normas Técnicas e o Programa Centro Pop de Campina Grande-PB, com ênfase aos critérios de atendimento .....	90

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Sexo dos Funcionários.....	100
<b>Tabela 2</b> - Faixa Etária dos Funcionários .....	101
<b>Tabela 3</b> - Escolaridade dos Funcionários .....	101
<b>Tabela 4</b> - Profissionais do Centro Pop .....	103
<b>Tabela 5</b> - Carga Horária Semanal.....	104
<b>Tabela 6</b> - Tempo de serviço .....	105
<b>Tabela 7</b> - Classificação da Satisfação no Trabalho .....	105
<b>Tabela 8</b> - Autonomia do profissional .....	106
<b>Tabela 9</b> - Classificação do funcionamento do programa pelo funcionário .....	107
<b>Tabela 10</b> - Instrumentos necessários para a execução do trabalho .....	108
<b>Tabela 11</b> - Capacitação profissional.....	108

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
<b>1 POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS E SUBÁREAS.....</b>	<b>17</b>
1.1 Política Pública e o Debate Conceitual.....	19
1.2 Modelos de Análise de Política Pública.....	20
1.2.1 Modelo sequencial ou do ciclo político.....	21
1.2.1.1 Identificação do Problema e Agenda.....	23
1.2.1.2 Formação da Agenda e Legitimação da decisão.....	25
1.2.1.3 Formulação de Alternativas.....	26
1.2.1.4 Tomada de Decisão.....	26
1.2.1.5 Implementação da Política Pública.....	27
1.2.1.5.1 Análise de Implementação de Política Pública.....	29
1.2.1.5.2 Burocratas de nível de rua.....	32
1.2.1.6 Avaliação.....	33
1.2.2 Modelo dos Múltiplos Fluxos.....	35
1.2.3 Modelo de Equilíbrio Pontuado.....	38
1.2.4 O Modelo de Coalizão de Defesa – <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i> .....	40
1.2.5 Tipologias da Política Pública.....	43
<b>2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>45</b>
2.1 População em Situação de Rua: Conceito e Características.....	53
2.2 Considerações Históricas Sobre a População em Situação de Rua no Brasil.....	59
2.3 Cenários Internacionais Sobre População em Situação de Rua.....	61
<b>3 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O CENTRO POP.....</b>	<b>66</b>
3.1 Desenho Institucional do Centro de Referência Especializado para População em Situação De Rua - Centro Pop.....	70
3.2 Caracterização do Serviço Especializado para Pessoas em Situação De Rua.....	72
3.3 Planejamento e implantação do centro POP.....	75
3.4 Infraestrutura Física, Materiais e Identificação da Unidade.....	77
3.5 Recursos Humanos: Perfil e Atribuições.....	81
3.6 Monitoramento e Avaliação do Centro POP.....	83
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>85</b>
4.1 Caracterização do Centro POP de Campina Grande-PB.....	88

4.1.1 Dados e Análises .....	99
4.1.2 Identificação dos funcionários .....	100
4.1.3 Aspectos sobre o Trabalho .....	102
4.1.4 O funcionamento do Programa Centro Pop .....	106
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO I - TERMO DE COMPROMISSO DO(S) PESQUISADOR (ES).....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXO III - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE I - LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES: A COORDENAÇÃO DO CENTRO POP DE CAMPINA GRANDEÀ COORDENAÇÃO DO CENTRO POP DE CAMPINA GRANDE .....</b>	<b>127</b>
<b>APÊNDICE II - LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES:.....</b>	<b>134</b>
<b>AO FUNCIONÁRIO DO CENTRO POP DE CAMPINA GRANDE.....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

O fenômeno da população em situação de rua representa um fato com o qual nos confrontamos cotidianamente, nas cidades do Brasil e em todo o mundo. Estudos apontam que na primeira metade do séc. XX esse fenômeno foi intensificado no Brasil com o êxodo rural e com o processo migratório, impulsionado pelo crescimento industrial. Entretanto, o panorama atual indica que a maioria das pessoas em situação de rua é proveniente de áreas urbanas, sendo assim, o deslocamento do campo para a cidade não é mais uma realidade frequente (Brasil, 2009).

Segundo a Fiocruz (2021), o agravamento da situação econômica e social no país traça um novo perfil de pessoas em situação de rua e alerta para a necessidade de ações muito mais céleres para evitar que elas fiquem mais tempo nas ruas e tenham menor adesão às ofertas e ações públicas. A Fiocruz (2021) destaca que esse novo perfil é formado por pessoas pertencentes à classe trabalhadora que não conseguem mais pagar suas dívidas e buscam as ruas para conseguir alimento, mas permanecem por não terem mais como se manter.

Cerqueira (2023) afirma que embora grande parte dos estudos sobre essa população ter sido realizada no século XX, há registros de sua existência desde o século XIV. Percebe-se que apesar da existência de estudos pontuais, só com estudos mais aprofundados sobre o tema é possível responder perguntas específicas como: Quem são? De onde surgiram? Por que permanecem nas ruas? Gradativamente o tema se inseriu nas pautas e discussões teóricas, políticas, filosóficas, sociológicas e no governo. Alguns desses questionamentos obtiveram respostas, mas outros não, e novos surgiram na contemporaneidade, o fato é que as limitações permanecem.

É de fato um fenômeno social complexo que nos mostra variantes deste público, que impedem de “solucionar” ou mesmo responder perguntas como estas, anteriormente abordadas; entre estas variantes estariam: a faixa etária, nível de escolaridade, gênero, sexualidade, etnia, religião, localidade, região, entre outros. O desconhecimento sobre essas pessoas é de fato o que mais chama atenção, pois apesar de estarem presentes nas ruas das cidades brasileiras diariamente a sensação é que são ignoradas pela sociedade, sendo tratadas como coisas, como objetos vivos que incomodam por estarem presentes no meio social e não por existirem, ou seja, a visibilidade desse público é proporcional ao tamanho do incômodo

que ele causa à sociedade, é o que a filósofa espanhola Cortina chama de “aparafobia” que significa aversão aos pobres e suas implicações na sociedade.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) contabilizaram aproximadamente 282 mil pessoas morando nas ruas do Brasil, em dezembro de 2022. Já os dados do IPEA (2023) apresentam o número de 227.087 mil pessoas em situação de rua que estão cadastradas no Cadastro Único, ou seja, este é número de pessoas recebem algum benefício do governo de caráter assistencial. Objetivamente é uma problemática que necessita de várias políticas, para minimizar seus agravos, sendo elas: políticas de saúde, de assistência, de habitação, de segurança, de educação, entre outras.

Nesse sentido, Barbosa (2018) afirma que um longo percurso existiu para que surgisse a política pública como conhecemos atualmente, registros apontam que na década de 1990, surgiram grupos que lutavam na defesa dos direitos a essas pessoas, o tema “população em situação de rua” passa a ganhar relevância e entra na agenda de algumas prefeituras municipais, a partir da Constituição Federal (1988), ações pontuais de abordagem social, de serviços de acolhimento, encaminhamentos de demandas passam a ser concretizadas e com o passar dos anos, com o aperfeiçoamento das legislações para a população em situação de rua, novas ações mais efetivas foram se constituindo como, por exemplo, o Programa Centro Pop. Assim, surgem as primeiras iniciativas do poder público, destinado especificamente a essa população, enfatizando ações em defesa de seus direitos, garantia de acesso aos serviços públicos e às necessidades básicas. Além disso, são criados os primeiros espaços de participação social com o objetivo de discutir políticas públicas tendo pessoas em situação de rua como integrantes.

Em meados dos anos 2000, o tema ganha espaço na agenda do governo federal que passa a incluir este público em suas normativas, buscando garantir o seu acesso aos serviços públicos. As primeiras normativas nesse sentido foram a Política Nacional de Assistência Social, que assegurou cobertura a essa população, e a Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social e estabeleceu a obrigatoriedade de criação de programas de amparo a essas pessoas. Em setembro de 2005 é lançado oficialmente o Movimento Nacional da População de Rua que já contava com representantes em diversos estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Este movimento passou a ocupar espaços de participação social e de formulação de políticas públicas, o que ampliou a visibilidade do tema pelo governo federal.

Pouco tempo depois, no dia 23 de dezembro de 2009, foi promulgada a Política Nacional para a População em Situação de Rua que consiste como principal marco no processo de reconhecimento deste público pelo Estado. Desde então outras iniciativas legais se constituíram para aprimorar o serviço a esse público, assim como com a criação de projetos de lei que buscam a efetivação do estatuto da população em situação de rua, mas predominantemente a Política Nacional permanece com sua importância apresentando os primeiros serviços em âmbito nacional destinados especificamente ao atendimento do público em situação de rua, na perspectiva de inclusão social e garantia de direitos, sendo esses serviços: as equipes de Consultório na Rua e o Centro Pop.

O Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop) está incluído na Proteção Social Especial de média complexidade, isso quer dizer que oferta um serviço imediato, mas não de caráter integral. Para haver a implantação do Centro Pop deve *a priori* constar a solicitação no plano de assistência social municipal e ser submetido ao Conselho de Assistência Social do Município.

Segundo o Censo SUAS (2022) o Brasil possui 241 unidades do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop); na Paraíba os dados apresentam 7 unidades distribuídas nos municípios de Bayeux, Cabedelo, Ingá, João Pessoa, Patos, Santa Rita e Campina Grande.

Na realização desse estudo foi utilizadas informações do Centro Pop de Campina Grande-PB, em razão da facilidade do acesso aos dados, a localização e principalmente em razão do aumento considerável da população em situação de rua, deambulando pelas ruas e residindo nas calçadas e marquises de Campina Grande-PB. Segundo o *site* da Câmara Municipal de Campina Grande (CMCG, 2022), no ano de 2022 durante uma Audiência Pública foi apresentado à existência de 340 pessoas em situação de rua, no município. Em razão disto e pelo aumento de problemas que surgem em decorrência desse fator – como a violência, aumento do uso e da venda de drogas, furtos - o estudo propôs realizar uma pesquisa do processo de implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande, por ser um programa federal que intervém e assiste a população em situação de rua em âmbito institucional e em seu meio habitual, a rua.

O estudo tem como objetivo geral analisar a implementação do Programa Centro Pop, de Campina Grande-PB, contemplando, além disso, a análise do desenho institucional da Política Nacional para População em Situação de Rua, especificamente o Centro Pop; assim como observa se a implementação do programa ocorreu de acordo com o seu planejamento,



verifica se a estrutura e os serviços ofertados pelo Centro Pop de Campina Grande correspondem ao previsto em lei, analisa se o orçamento recebido é suficiente para execução dos serviços e para a manutenção e logística da instituição, identifica se houve um diagnóstico adequado para a sua implementação, analisa se a equipe técnica, do Centro Pop, possui uma formação/capacitação adequada para atuação com os usuários e mapeia o perfil dos beneficiários atendidos pelo Centro Pop de Campina Grande.

## 1 POLÍTICA PÚBLICA: CONCEITOS E SUBÁREAS

O desenvolvimento da política pública, como área de conhecimento, surge na primeira metade do século XX nos Estados Unidos, caracterizada inicialmente como desdobramento da Ciência Política e, num segundo momento, passou a ser enfrentada sob uma perspectiva multidisciplinar, de acordo com Paniago (2019).

A área da política pública contou com quatro fundadores, como são considerados: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Cada um destes possibilitou compreensão teórica e reflexões objetivas sobre conceitos, necessidade de relações interpessoais para um bom resultado de governo, entre outras premissas como mostra a tabela abaixo:

**Quadro 1 - Teóricos pioneiros do campo da política pública**

Laswell (1936)	Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Simon (1957)	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisórios públicos ( <i>policy makers</i> ), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisórios públicos é sempre limitada por vários problemas, tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisórios etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.
Lindblom (1959)	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.
Easton (1965),	Contribuiu para a área ao defini-la como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos

Fonte: Souza, 2006.

Além do conhecimento produzido por esses autores, citados acima, outros posicionamentos surgem a cerca do campo da política pública. Moreira (2021) afirma que a política pública, entendida como área de conhecimento e disciplina surgiu nos Estados Unidos nos anos de 1950. Já Sabatier (1995) afirma que a área da política pública surgiu como um sub campo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos de 1960 e 1970 e afirma que Lerner e Laswell são apontados como pioneiros em trabalhos sobre o tema.

Ainda segundo Moreira (2021) os Estados Unidos (EUA) inseria o campo de política pública no meio acadêmico sem diálogo com as bases teóricas do papel do Estado. Já na Europa a área da política pública surge como desdobramentos de trabalhos baseados nas teorias do papel do Estado e de sua principal instituição que é o governo, produtor por excelência das políticas públicas.

Souza (2002) reforça essa discussão afirmando que a base da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser, primeiro formulado cientificamente e segundo analisado por pesquisadores independentes. Assim, “a trajetória da área da política pública, que percorre diversas áreas, mas pode-se dizer que nasce no interior da Ciência Política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela Ciência Política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público” (Souza, 2006, p.22). Inicialmente, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que via nas organizações locais a virtude cívica para promover o bom governo. O terceiro caminho aberto foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

De acordo com Souza (2002) a discussão a cerca da área da política pública abrange um espectro amplo de temas e subáreas, como sobre os seus modelos de análise. Nas últimas décadas o tema política pública vem ganhando espaço de discussão em âmbito nacional e internacional. De forma pioneira podemos afirmar que a política pública assume os holofotes, em razão, em sua maior parte, pelas restrições financeiras e políticas impostas aos governos gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas. Vários fatores, segundo Souza (2002) contribuíram para o crescimento da importância do campo da política pública, tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento, são eles:

O **primeiro fator** foi à adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O **segundo fator** é que novas visões sobre o papel dos governos ganharam hegemonia e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias, como os da América Latina. O **terceiro fator**, mais diretamente relacionado com países em

desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, é que a maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não conseguiu equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública (Souza, 2022; p. 1. **Grifo nosso**).

## **1.1 Política Pública e o Debate Conceitual**

A literatura sobre políticas públicas permite a percepção de que não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Peters (1986) segue o mesmo percebendo a política pública como: soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Outras perspectivas e entendimentos enfatizam a política pública apenas para a resolução de problemas. Segundo Souza (2002) críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumenta que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Pode-se também agregar a essa discussão que, por centralizar o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões do governo. Deixam de fora também às possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Mesmo diante desta amplitude de definições, até as minimalistas e superficiais, é perceptível que elas direcionam o olhar para o âmbito onde os embates em torno de interesses, preferências, idéias se desenvolvem, ou seja, os governos. E apesar de abordagens distintas, as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, sob uma perspectiva que o todo é mais importante do que a soma das partes e que os indivíduos, as instituições,

ideologia e interesses contam, mesmo com diferenças, sobre a importância relativa desses fatores. Assim Souza (2002) faz uma síntese dessa discussão afirmando que:

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (Souza, 2002, p.5).

Assim, encerra-se esse sub tópico identificando que o discurso em torno das políticas públicas não está carente de respostas teóricas e metodológicas, pois o campo de estudo em questão comporta diversos olhares. Com isso, é possível perceber que através da formulação de políticas públicas irá se desenvolver projetos, planos, programas que necessitam de acompanhamento e análise constante, considerando que, o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais. E ainda compreender que para se transformar em política pública os problemas públicos precisam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e também o que é politicamente viável.

## **1.2 Modelos de Análise de Política Pública**

A análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão (local, regional, nacional e transnacional). Em segundo lugar, envolvem diferentes atores (governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais), que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando à resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos (Araújo, Rodrigues, 2017).

A análise das políticas públicas parte de contribuições teóricas gerais da Ciência Política, mas também da Economia, da Psicologia, da Sociologia, da História e dos estudos das organizações setoriais. Porém, segundo Araújo (2017), ela define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de teorias de médio alcance,

modelos, mapas, metáforas e conceitos próprios, que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permite compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos determinantes ao seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. Em síntese é possível compreender que o seu objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e descontinuidades nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento, a afetação de recursos, o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.

Em outras palavras, a análise de políticas públicas pode ser entendida como o estudo do governo em ação e/ou do conjunto de ações que este realiza, ou não, para alcançar objetivos em relação a um problema ou conflito social. Esse por sua vez, exige modelos teóricos que possibilitem a compreensão da realidade e apreenda os sentidos e os significados dos processos envolvidos nas operações. Na maioria das vezes, tais análises são orientadas por modelos que supõem que os tomadores de decisão possuem preferências e atuam em função delas. Essas tendências teóricas limitam as interpretações, as relações de causalidade e os objetivos a serem alcançados (Souza, 2003; Bonafont, 2004; Sabatier, 2007).

Os quatro modelos que serão apresentados posteriormente são considerados por alguns autores como os mais promissores, dados as suas características, como sugere Sabatier (2007), Muller (2010), Capella (2006), Birkland (2011). São eles: (1) o modelo sequencial ou ciclo político, (2) o modelo dos fluxos múltiplos, (3) o modelo do equilíbrio pontuado e (4) o modelo teórico das coligações de causa ou de interesse.

### **1.2.1 Modelo sequencial ou do ciclo político**

Segundo Araújo (2017) no modelo sequencial, as políticas públicas são tomadas como resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo político que se repete”. Como já foi dito, o importante não é explicar como funciona o sistema político, mas compreender os modos da ação pública, demonstrar as continuidades e as rupturas, bem como as regras gerais de funcionamento que são específicas das políticas públicas.

Baseado na teoria de Lasswell, o modelo sequencial ou ciclo político permite explorar e investigar o processo das políticas públicas por redução da sua complexidade. A desagregação em etapas ou categorias de análise torna todo o processo das políticas públicas

mais facilmente apreensível. Desta forma, a ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *feedback* das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos. “A desagregação em etapas, que podem ser investigadas isoladamente ou em relação com as etapas subseqüentes, por redução da complexidade, facilita a compreensão desse mesmo processo” (Lasswell, 1956).

Apesar da precedência de Easton ao abordar as políticas públicas em etapas, foi Lasswell (1956) que teve o trabalho reconhecido como um modelo de processo político (policy) a partir de um conjunto de fases objetivas e estruturadas. O autor propôs um ciclo em que a política pública se estrutura em sete fases, quais sejam:

**Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas Lasswell (1956)**



Fonte: Lasswell (1956), *apud* Sottani et al (2017)

Araújo e Rodrigues (2017, p. 14) e Sottani *et al* (2017, p. 4) explicam as etapas de desenvolvimento do processo político proposto por Lasswell da seguinte maneira: Inteligência ou Informação - processo de coleta, processamento e divulgação de informações que serão utilizadas nas ações posteriores; Promoção ou defesa de determinadas idéias - incentiva-se a escolha de uma alternativa política entre as opções disponíveis; Prescrição - formulação de medidas, normas e regras, se determina a escolha da decisão política; Invocação - justificação e especificação dos benefícios e das sanções; Aplicação - concretização das medidas; Avaliação - sucesso ou insucesso das decisões, mapeamento da efetividade da política aplicada, e término ou cessação - regras e instituições criadas no âmbito da política aprovada.

Outros autores passaram a desenvolver novas formulações do ciclo político adaptando o modelo proposto por Lasswell, como cita Araújo (2017):

A partir da formulação de Lasswell, nos anos 70, Charles O. Jones (1984) desenvolve uma classificação com dez etapas, mais próxima da que veio a ser consolidada e difundida: *percepção do problema; agregação; organização; representação do público-alvo; agendamento; formulação; orçamentação; concretização; avaliação; ajustamento ou conclusão*. Muitos outros autores (Jenkins, 1978; Anderson, 2003; Hogwood e Gunn, 1984) apresentaram propostas alternativas de classificação contribuindo para a consolidação de um modelo heurístico de decomposição do processo político em seqüências ou etapas, para fins analíticos (Araújo, 2017, p.37).

Estes mesmos autores, de acordo com Araújo (2017) identificaram várias e novas etapas, fases ou seqüências do ciclo político, designando-as de formas diferentes, porém seis etapas são comuns a maioria das propostas são elas: identificação do problema e agenda; formação da agenda e legitimação da decisão; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e mudança.

### **1.2.1.1 Identificação do Problema e Agenda**

Esta primeira etapa pode ser entendida como o problema público, propriamente dito, no caminho entre a realidade existente e o que se pretende dela. O problema identificado pode ser percebido de três formas: primeiro como algo que ocorreu de forma súbita; segundo como algo que foi ganhando importância aos poucos na sociedade e terceiro como algo existente há longo prazo, mas foi naturalizado.

De acordo com Secchi (2009), a agenda é apresentada como um conjunto de temas ou problemas que em determinado momento são colocados ou tidos como importantes. Ele pode ser entendido como estratégico quando consegue permear o programa do governo, assim existindo uma agenda formal, que seria a agenda institucional e nela estão contidas as questões já pautadas na intervenção pública. Na agenda política se encontram os temas tidos como importantes a serem enfrentados pela classe política. Não é incomum, segundo o autor, a imposição da agenda da mídia; os meios de comunicação, motivados por diversas forças, tentam impor temas. Mas quase sempre são temas momentâneos e que ganham destaque por algum tempo e depois tendem a desaparecer.

De forma geral, podemos afirmar que atualmente o termo agenda refere-se a uma “coleção de problemas, entendimentos sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de



problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos” (Birkland, 2005, p. 109, tradução nossa). Nesse sentido, a agenda envolve tanto uma dimensão mais difusa das crenças e entendimentos sobre problemas, quanto aos aspectos concretos, materializados em documentos como projetos de lei e outros instrumentos. Além disso, a agenda, como coleção de entendimentos, existe em todos os níveis de governo: cada órgão, seja ele federal estadual ou municipal, tem seu conjunto de questões e hierarquiza suas prioridades de ação.

Para Dearing e Rogers (1996, p. 02) *apud* Araújo (2017), “uma agenda é um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento”. Para Cobb e Elder (1972), as questões são problemas sociais que caracterizam situações de conflito entre dois ou mais grupos envolvendo a distribuição de recursos.

O termo agenda-*setting* foi cunhado por McCombs e Shaw (1972) em um estudo que analisou entrevistas conduzidas com eleitores durante a campanha presidencial dos Estados Unidos de 1968. O processo de formação da agenda (agenda-*setting*) é entendido como “o processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite” (Birkland, 2005, p. 109). Ou seja, o processo pelo qual as questões passam a concentrar atenção de atores relevantes à produção de políticas públicas. Outra definição é oferecida por Dearing e Rogers (1996, p. 2): “o processo de agenda-*setting* é uma competição entre proponentes de questões para ganhar atenção da mídia, de profissionais, do público e das elites políticas”. Ambas as definições destacam o processo competitivo pela atenção como uma das características básicas do processo de formação da agenda. Para Zahariadis (2016, p. 6), “agenda-*setting* é definido como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais” (Capella, 2006, p.63).

Enfim falar de formação da agenda, da agenda propriamente dita e de agenda-*setting* é falar de Kingdon, sabendo que o modelo proposto por ele de Múltiplos Fluxos parte da ideia de que o governo é permeado por três fluxos e ele busca explicar cada um deles ao mesmo tempo em que explica como esse processo interfere na formação da agenda e na definição de alternativas. Sobre isto Kingdon (2003) *apud* Capella (2007) aponta que a forma como um problema é definido, articulado pode determinar o sucesso de uma questão no processo de constituição da agenda-*setting*.

Para além das definições existentes na literatura especializada, os conceitos de agenda e de agenda-*setting* podem ser melhor compreendidos levando em consideração o desenvolvimento histórico dos estudos sobre o tema. Os estudos sobre agenda têm início na

área de comunicação (principalmente nos estudos sobre comunicação política). Nesse campo, a preocupação central consistia em “testar empiricamente os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público” (Azevedo, 2004, p. 42).

Mas é importante enfatizar que entrar na agenda não significa solucionar o problema, manter o problema em destaque é algo que necessita de um trabalho contínuo. A luta política para que seja dada atenção a um problema e não a outro passa por uma discussão relativamente simples, por exemplo: o orçamento público não consegue suprir todas as necessidades sociais. Sendo assim, é preciso eleger o que será contemplado, e mais do que isso, elencar o que de fato será alvo de políticas públicas.

### **1.2.1.2 Formação da Agenda e Legitimação da decisão**

Coob e Elder (1983) apresentam três condições importantes para que um problema consiga entrar na agenda política: primeiro a situação passa por um momento de chamar a atenção, dos grupos que irão produzir a intervenção, para que a situação seja percebida como importante enquanto problema a ser solucionado. Para isso é preciso que seja conclamada à participação não apenas dos cidadãos interessados na execução da política pública, mas por vezes o envolvimento de grupos de interesse, as universidades e seu corpo acadêmico, assim como a mídia. O segundo ponto apresentado trata da questão destacada, enquanto problema que precisa ser solucionável. É preciso demonstrar viabilidade para fazer uma ação intervencionista para modificar o problema, ou seja, é preciso mostrar sua importância. Por terceiro e último, para ser visto como um problema público de ação efetiva governamental, a questão precisa estar presente no ciclo de ação que pertence à responsabilidade pública. Não basta apontar o problema, ele tem que ser reconhecido e apresentado como de competência dos entes governamentais para se constituir de fato em uma política pública.

Nesse sentido, “tanto a definição da agenda, quanto a seleção de alternativas são momentos que antecedem a tomada de decisão formal” (Capella, 2018, p. 73). Assim, geralmente a formação da agenda é estudada em um contexto diferente do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, demonstra-se, no que diz respeito à formação da agenda, duas vertentes teóricas que são consolidadas nos estudos sobre formulação de políticas públicas: Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework) de Kingdon (1984) e a teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Theory), ou interrompido, de Baumgartner e Jones (2005).

Esses dois modelos possuem como características principais verificar as mudanças (no caso dos Múltiplos Fluxos) e períodos de estabilidade seguidos por mudanças drásticas (Equilíbrio Pontuado) no processo de formação das agendas das políticas públicas (Carter; Jacobs, 2014).

### **1.2.1.3 Formulação de Alternativas**

Agum (2015) considera esta fase como um espaço de forças e poder em que as correntes estruturantes de uma política se apresentam com maior clareza. Portanto, formular alternativas é o momento de propor ações para solucionar o problema público, no meio de uma arena de interesses distintos.

Fundamentando esse entendimento de formulação da política pública apresentamos o mecanismo de comportamento do *policymaker* (legislador político) para adoção ou mesmo introdução de maneiras de fazer uma política pública, que pode ser entendido nas três formas de poder apresentadas por Bobbio (2002): Poder Político, podendo ser exercido por um homem sobre os outros, neste caso governantes e governados; Poder Econômico, imposto pela posse de certos bens; Poder Ideológico, relacionado estritamente com idéias formuladas e postas em prática, sobretudo pelo poder dominante.

Nesse processo de formulação de alternativas, além do poder imerso nos conflitos de interesses políticos, se faz necessário o conhecimento acadêmico, ou seja, expertises, mentes criativas, visionárias que dominem informações que envolvam o problema público e proponha soluções coerentes que posteriormente possam de fato ser executadas e que não fiquem apenas no campo das idéias. Dito isto, ao analisar a atividade do expert na relação da esfera científica com a esfera política, Gilbert (2005) considera que o expert é convidado a ultrapassar os limites relacionados com as insuficiências dos saberes do primeiro para auxiliar as tomadas de decisão do segundo, atuando numa margem entre contribuir para reduzir incertezas e para abrir diversos cenários possíveis.

### **1.2.1.4 Tomada de Decisão**

Ao tomar a decisão de programar uma política pública acredita-se que houve, no mínimo, um equilíbrio entre as forças existentes no período anterior à tomada de decisão. Lindblom (1959) afirma que as soluções também vão se ajustando ao problema, assim como,

por vezes, os problemas se adequam às soluções apresentadas. A presença de diversos tipos de interesses na tomada de decisão pode interromper a condução de uma ação. Ela pode não sair do campo teórico, mesmo a racionalidade esbarra em fatores diferentes para sua concretização.

Lindblom (1977) faz uma proposta para os tomadores de decisão. Como observador privilegiado ele optou pelo modelo incremental. O autor se afasta do racionalismo por creditar altos valores ao elemento político, na medida em que este se sobrepõe ao elemento técnico. Sendo assim, uma política pública por mais técnica que deva ser vai sempre se confrontar com a complexidade política para sua efetivação. Assim, o modelo proposto busca um ajuste entre as forças existentes com a intenção de maximizar as oportunidades de êxito da política saindo do campo extremamente técnico que por vezes param por questões políticas.

Apresentaremos os três pontos primordiais no modelo incremental para Lindblom apud Agum (2015):

Primeiro: a definição do problema e suas possíveis soluções precisam ser objeto de visitas constantes, elas necessitam ser abertas para ajustes e novas características a todo o momento.

Segundo: as formulações, decisões e ajustes realizados no passado devem compor o quadro das ações presentes, há uma limitação imposta por diversas forças e o tomador de decisão geralmente não se encontra totalmente livre para suas escolhas. Estar embasado com o processo anterior possibilita às ações presentes poder resultar em um grau de acerto superior ao esperado.

Terceira: dada a presença de forças políticas constantes, a solução escolhida não será sempre a melhor opção, mas a politicamente possível naquele dado momento (Agum 2015, p. 28).

### **1.2.1.5 Implementação da Política Pública**

Um dos maiores entraves na questão da implementação de políticas públicas não se traduz, em grande parte, em problemas técnicos ou administrativos. Os melhores planejamentos são frustrados pelo elemento político e suas complexidades. A implementação, como fase do ciclo de políticas públicas, consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados. Este desafio é potencializado pela crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo em função dos pontos de contato entre diferentes temas objetos destas políticas. Neste sentido, observa-se que um determinado objetivo de política pública interfere em diversas jurisdições ou sofre interferência delas (O’toole Jr., 1996 *apud* Barbosa, 2018). Secchi (2017) contribui com esse pensamento enfatizando a importância de estudar esta fase da política e também de visualizar, através

de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e falhas tanto do processo de execução quanto na identificação dos problemas, alternativas e tomadas de decisões.

Em outras palavras, significa dizer que o processo de implementação de políticas públicas pode envolver atores de diferentes categorias governamentais e organizações com distintos interesses, expertises e formas institucionais, constituindo arranjos organizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho.

De acordo com essa definição observa-se que a implementação pressupõe um momento anterior de elaboração e formulação, onde é definido o que deve ser feito, como ser feito e onde ser feito. Segundo Barbosa (2018) o contexto brasileiro é marcado por um arranjo federativo específico em que os municípios são possuidores de autonomia administrativa e política, onde o desenho federativo e as formas de cooperação e coordenação entre os entes se tornam questões centrais para compreendermos o processo de implementação das políticas destinadas à população em situação de rua. Esse arranjo federativo está explícito na Constituição Federal entre os artigos 1º a 18º, trazendo entre outras afirmações que:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: (...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Isso quer dizer que, considerando a autonomia municipal determinada pela Constituição Federal de 1988 o processo de implementação dessas políticas públicas pressupõe a adesão voluntária dos municípios a essas ações, formuladas pelo governo federal. Em muitas situações essa adesão não é feita por múltiplos fatores como, por exemplo, a forma vertical de elaboração da política pública que não se adéqua a realidade local dos municípios, ou seja, falta interlocução entre os entes federativos; também a escassez de intersetorialidade das ações e de seu planejamento.

Rezende (2002), expõe também que nessa fase da implementação, podem ocorrer alguns equívocos de diferentes naturezas que interferem diretamente nos resultados dessa implementação da política pública, sendo eles: equívocos na própria implementação e equívocos na formulação. É nesta fase também que a administração pública assume o caráter de fazer com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas. Já o *policymaker*, segundo Sabatier (1986), possui em suas mãos dois modelos para programar suas políticas públicas, sendo eles o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo

*bottom-up* (debaixo para cima). No modelo *top-down* os tomadores de decisão são separados dos implementadores, há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. De forma específica, as decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração. Já no modelo *bottom-up* a implementação da política parte de pactuações entre burocratas e outros atores no intuito de uma organização compartilhada, os implementadores participam das etapas de constituição da política. De forma oposta, ao observado no modelo *top-down*, não há uma regra rígida e prescrições a serem seguidas, engessadas como no outro modelo. Os problemas e soluções são permeáveis pela participação dos vários atores envolvidos.

#### **1.2.1.5.1 Análise de Implementação de Política Pública**

A termo implementação é um dos mais citados e discutidos durante esse estudo considerando que o mesmo busca analisar o processo de implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande. E é percebido que, segundo Lotta (2019, p. 11), desde que entraram na agenda, os estudos sobre implementação de políticas públicas têm crescido constantemente, tanto em nível nacional quanto em nível internacional. Em uma busca rápida nos sistemas de pesquisa acadêmica na internet, encontramos milhares de referências ao termo “implementação de políticas públicas”. Mas, segundo a mesma autora, a maioria dos trabalhos acadêmicos não utiliza os modelos de análise desenvolvidos pela literatura, em razão da falta de aprofundamento dos mesmos. O termo implementação é utilizado de forma singular, apenas como sinônimo de execução.

Falando mais especificamente sobre as análises da fase de implementação, elas tem sido desenvolvidas com base em elementos teóricos e metodológicos provindos da administração pública e da ciência política, embora tenha inspirações no Direito e na Sociologia. “A questão central desses estudos é compreender: por que há (e quais são) diferenças entre os objetivos planejados e os resultados alcançados? Ela se propõe, portanto, a abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões ali tomadas e as consequências dessas decisões” (Lotta, 2019, p.14).

Barrett (2004) afirma que em razão de sua própria natureza os estudos sobre a implementação de política pública são a vertente mais recente da análise de políticas públicas. Pois os primeiros estudos estavam mais preocupados em entender os processos decisórios e a relação entre política e política públicas – por isso focavam nas fases de agenda e formulação.

O mesmo autor afirma que em meados de 1960 com o auge dos sistemas de avaliação dos estados de bem-estar social, houve um esforço grande da literatura em investir em processos de avaliação de política pública.

Com a produção de cada vez mais estudos sobre avaliação foi sendo percebido ao longo do tempo que havia uma grande distancia entre o que era planejado e os resultados alcançados (Arretche, 2001). Então após décadas de estudos observados foi concluído que algo estaria acontecendo entre o momento da formulação e os resultados efetivamente alcançados pelas políticas públicas, havendo a necessidade de focar na fase da execução para poder compreender.

E com essa preocupação, Lotta (2019) afirma que em 1973 Pressman e Vildawsky lançam o livro *Implementation*, com um subtítulo que situa exatamente a preocupação: como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oahland. Esse se tornando o marco de estudos sobre a implementação de políticas públicas.

Lotta (2019) afirma que com seus mais de 40 anos de desenvolvimento, os estudos de implementação de políticas públicas já passaram por quatro gerações sistematizadas na literatura, como se apresenta na tabela a seguir.

**Quadro 2 - As quatro gerações de estudos sobre implementação de Políticas Públicas**

Primeira Geração	Anos 1970, primeiras preocupações sobre o que acontecia para as políticas publicas não resultar nos resultados previamente desejados. Os estudos possuíam uma influência weberiana. Essa geração se propunha olhar o processo de implementação de cima para baixo, também conhecida como análise <i>top down</i> de implementação, estas focavam nos objetivos e se prontificavam em encontrar erros.
Segunda Geração	Anos 1970 a 1980, uma nova corrente analítica se apresenta denominada <i>botton up</i> . Os autores que estudam esta geração, acreditavam que a implementação não é falha, pois é apenas uma fase do processo. Por isso acreditam ser mais coerente analisar a política pública de baixo para cima, ou seja, começando do momento de implementação. O olhar central é descrever e analisar processos complexos e a performidade, resultado deles. Esta perspectiva ganha visibilidade porque autores de estudos organizacionais e da Sociologia se dedicam de forma incisiva aos estudos sobre implementação e passam a ser considerados burocratas nível de rua ou <i>street-level bureaucrats</i> .
Terceira Geração	Anos 1990, surgiam propostas de modelos alternativos de análise. Apresenta como preocupação os modelos sintéticos de análise de implementação, por exemplo, o modelo Mattand (1995) que analisa de forma binária a formulação e a implementação e o Modelo do <i>Advocacy Coalition Fraework</i> , que tenta compreender o processo a partir de coalizões.
Quarta Geração	Atualmente é marcado por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários continentes. Nesta geração é marcante temas relacionados a novos modelos da ação estatal que se complexificam pós-processos de reforma do Estado, como a idéia de governança, de instrumentos de ação pública, relação entre atores estatais e não estatais. O Brasil inicia os estudos de implementação, nesta geração com mais ênfase a partir de 2010, com destaque para Faria (2012), Lotta (2015), Pires (2009), Lima (2012).

Fonte: Lotta (2019, p.15)

Os estudos sobre implementação de políticas públicas tem sido realizado a partir de recortes de diferentes objetos ou busca responderem questões da política como ela é. Pois, desde suas origens, vários estudos sobre implementação tem buscado analisar a atuação de burocratas envolvidos nos processos decisórios, no geral elas pretendem compreender comportamentos e como os burocratas decidem (Pires, 2017).

Segundo Lotta (2019) outras pesquisas buscam analisar fatores que explicam essa variação de práticas, interação e comportamentos. São estudos que colocam elementos (práticas, interações e comportamento) como variáveis dependentes e busca levantar variáveis independentes (dimensões organizacionais, os sistemas de incentivo, as dimensões morais e sociais, os sistemas nacionais, a tecnologia) que expliquem sua variação.

A questão, portanto é compreender como diferentes práticas geram diferentes resultados. Esses resultados podem tanto dizer a respeito das metas organizacionais quanto a dimensões relacionados aos usuários (Tummers,2017; Brodtkin,2012).

Mesmo em todos esses estudos é possível encontrar ainda uma grande variação nos recortes analíticos. Há estudos que se propõem a compreender a implementação a partir dos arranjos institucionais (Gomide; Pires, 2014). Há outros que observam a implementação a partir dos instrumentos (Peters, 2000; Lascoumes; Les Galès, 2012 *apud* Lotta, 2019).

E ainda na perspectiva dos atores, há diferentes recortes possíveis: os que olham para burocratas de médio escalão (Cavalcante; Lotta, 2015); os que olham para burocratas de nível de rua (Cavalcanti; Lotta; Pires, 2018); os que analisam os burocratas de *back office* (Hoyler e Campos, 2019); e os que têm interação entre burocracias ou entre burocratas e usuários como objeto analítico (Dubois, 1999).

Ou seja, dentro desse enquadramento de estudos sobre implementação de políticas públicas há uma vasta possibilidade de recortes analíticos e de objetos. No próximo subtópico será contextualizado estudos que analisam os burocratas de nível de rua, compreendendo que eles são uma parte importante do campo de estudos sobre implementação.



### 1.2.1.5.2 Burocratas de nível de rua

Essa terminologia foi conceituada e analisada por Lipsky (2010) afirmando que os burocratas de nível de rua são funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para viabilização de serviços públicos em condições de escassez de recursos (Lotta, 2010). Em outras palavras, são responsáveis pelas interações cotidianas do estado com usuários e realizam efetivamente a entrega do serviço, podendo ser exemplificado com a polícia, professores, profissionais da saúde, entre outros.

É possível afirmar que por serem responsáveis pela entrega final dos serviços, eles são a interface do serviço. Ou seja, esses burocratas materializam a imagem que os cidadãos/beneficiários têm sobre o governo, seja de forma positiva ou negativa. Por essa razão Lipsky os denomina como *policymakers* (fazedores de políticas públicas) contrapondo-se a meros executores de políticas públicas. Pois, não é meramente uma execução, mas um processo imprevisível, incontrolável e que carece criatividade permanente, sabendo que interage com público heterogêneo. Além disso, esses funcionários sofrem cotidianamente a controvérsia da ação estatal, na medida que são ao mesmo tempo pressionados pelas demandas de serviços a aumentarem eficiência e responsabilidade e pressionadas, pelos usuários do serviço há terem um tratamento individualizado e resolutivo. Essa pressão que os burocratas sofrem de dados distintos é chamado pela literatura como *coping*.

Corroborando com a discussão do fazer profissional dos burocratas nível de rua, Lipsky (2010) aponta quatro tarefas primordiais de um burocrata de nível de rua nas quais há um alto uso de discricionariedade e que determinam o funcionamento da sua função:

- Primeiro: realizar a triagem, classificar e categorizar os usuários/beneficiários, para posteriormente alocados de acordo com suas demandas. Pires (2017) afirma que essa categorização não é algo meramente técnico, mas pode ter um duplo efeito: material, em termos diferenciados a bens e serviços e simbólico, em termos dos efeitos sociais das categorias na população ou reprodução de estigmas.
- Segundo: distribuição de benefícios e sanções, que afetam o bem-estar dos clientes, realizado a partir das categorizações e respeitando os níveis de prioridades.
- Terceiro: é estruturar o serviço, determinando quando com que frequência e sobre quais circunstâncias a ação ocorrerá.

- Quarto: é o papel educativo de ensinar aos cidadãos o papel de ser usuário do Estado, ou seja, procedimentos, comportamentos, o respeito necessário e as penalidades possíveis. Sociologicamente falando, segundo Auyero (2012) os burocratas devem ensinar os usuários a se tornarem “bons cidadãos”.

Todas essas tarefas que definem a atuação cotidiana de um burocrata de nível de rua têm como elemento constitutivo o exercício de discricionariedade. Este é, na realidade, um conceito central para os estudos de implementação que têm como pressuposto a idéia de que vários atores decidem sobre várias coisas nas políticas públicas. A abertura à idéia de decisão traz consigo a necessidade de analisar como a decisão ocorre. E para isso serve o conceito de discricionariedade. Discricionariedade é, portanto, elemento analítico do processo de implementação de políticas públicas (Lotta, 2019).

Contudo, considerando as funções do burocrata de nível de rua, é perceptível que ele atua mediante a descentralização das políticas públicas direcionando e viabilizando serviços, sendo visível o descompasso de ações centralizadas no desenvolver objetivo do burocrata de nível de rua.

#### **1.2.1.6 Avaliação**

Essa fase é considerada um dos momentos mais críticos de uma política pública. Segundo Agum (2015) os atores envolvidos na ação são mensurados e sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada por meio dela. Para isto são criados parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho com base em critérios e padrões. A avaliação tem recebido grande atenção do governo brasileiro nos últimos anos. Impulsionada pelos organismos financeiros multilaterais e também pela literatura do "novo gerencialismo público", propostas voltadas para a avaliação começam a ganhar força nas estruturas dos governos. Uma frase do Partido Trabalhista inglês, quando assumiu o governo em 1997, sintetiza a recente ênfase na avaliação: "o que importa é o que funciona". No entanto, por não se conceder a mesma importância à fase de formulação, a avaliação que têm sido produzidas parcialmente incompletas. Ou seja, como avaliar uma dada política pública se seus objetivos, instrumentos, atores, implementadores não estão suficientemente claros ou são, muitas vezes, ambíguos? Outro problema da avaliação de políticas públicas diz respeito à

ênfase excessiva no seu custo/ benefício, difícil de ser mensurada no curto prazo e em certas políticas públicas.

De acordo com essa leitura é possível compreender que avaliação não se confunde com acompanhamento das ações governamentais porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios, fundamentais para que possibilite afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra. Esses critérios não são padrões de avaliação, pois devem variar de acordo com a política que está sendo avaliada.

Avaliar é indicar se uma dada política está contribuindo para uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar (Figueiredo e Figueiredo, 1986) e se essa política está promovendo mudanças nos sistemas econômicas e sociais destinadas a alcançar os resultados desejados. Por fim, avaliar significa compreender e explicar o "que funciona para quem e em que circunstâncias" (Sanderson, 2002).

Agum (2015) afirma que os fatores técnicos considerados na avaliação podem ser do ângulo da avaliação. Faria (2005) nos alerta sobre tais situações e faz a defesa da avaliação usada para superação do debate simplista utilizado por alguns atores. Sabatier e Smith (1993) sugerem que uma política pública depende de um tempo de maturação, aproximadamente 10 anos. Por ser possível consultar as bases de dados e os impactos causados pela ação neste tempo. É primordial o tempo de ajustes e reajustes dos atores envolvidos na ação e o melhor entendimento do corpo social impactado por ela.

Após pontuar as fases mais predominantes do modelo sequencial ou do ciclo político é importante enfatizar que este modelo tem sido alvo de críticas, continuamente por se basear numa metodologia de análise considerada muito restrita, e por criar uma visão artificial do processo político.

Parsons (1995) argumenta que o modelo do ciclo político não é um modelo causal, que não pode ser empiricamente testado e que privilegia uma análise *top-down* do processo político, ignorando os diferentes níveis de decisão e a diversidade de atores intervenientes no processo, ignorando assim os múltiplos níveis de decisão e de ciclos. Kingdon (2011) critica o modelo das etapas, por entender que o processo político não decorre ordenadamente, em fases, referindo, designadamente, que o agendamento não ocorre em primeiro lugar, gerando posteriormente alternativas. Pelo contrário, para este autor as alternativas são defendidas e ponderadas durante muito tempo, antes que uma oportunidade as coloque na agenda.

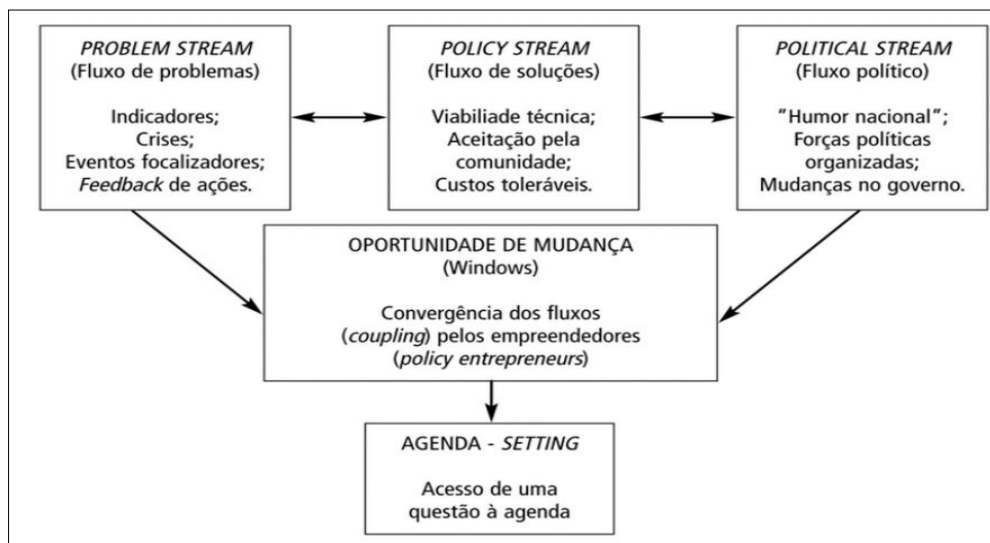
Também Sabatier (2007) critica a abordagem, por não identificar o conjunto de causalidades que norteia o processo político, por ser imprecisa, normativa, simplificadora e marcadamente *top-down*, focando a sua atenção num único ciclo e descuidando as dinâmicas decorrentes das interações entre múltiplos ciclos, que envolvem diferentes propostas de solução, diferentes atores e múltiplos níveis de decisão.

“Apesar das críticas, o modelo das etapas tem sido o ponto de partida para a maioria das abordagens, metáforas e enquadramentos teóricos da análise das políticas públicas, porque permite relacionar de forma coerente todos os aspetos das mesmas” (Muller, 2010, p. 25).

### **1.2.2 Modelo dos Múltiplos Fluxos**

Para compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, Kingdon (2003) baseia-se na metáfora da “anarquia organizada”, compreendendo o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios relativamente independentes, ou múltiplos fluxos – problemas (*problems stream*), soluções ou alternativas (*policy stream*) e política (*political stream*). As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses três fluxos, em momentos críticos em que janelas de oportunidade (*policy windows*) favorecem a mudança, operada pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). O modelo teórico proposto por Kingdon procura explicar como esses elementos estruturais se combinam, afetando o processo de formulação compreendido em dois momentos: formação da agenda e definição de alternativas (Capella, 2007, p.43). Como pode ser observado no esquema abaixo.

**Figura 2 - O modelo de Múltiplos Fluxos**



**Fonte:** Capella (2006, p.98)

No primeiro fluxo o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns deles, ignorando outros. Um fato assume a característica de um problema apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles as percebem e as interpretam e, mais importante, da maneira como elas são definidas como problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo a interpretação: “Problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve. Formulação: o processo de formação da agenda percepção” (Kingdon, 2003, p. 109-110; *apud* Capella 2007, p.55). Considerando isso, do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting.

Fazem parte do segundo fluxo – soluções – o conjunto de alternativas disponíveis para os problemas, ou “idéias sobre o que fazer”. Kingdon considera que as idéias geradas nesse fluxo não decorrem necessariamente de uma percepção anterior sobre problemas específicos. Como afirma o autor: “As pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] em vez

disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (Kingdon, 2003, p. 32, tradução nossa; *apud* Capella, 2007, p. 51).

O autor mostra que alternativas e soluções são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros, que compartilham uma preocupação em relação a uma área específica de políticas públicas. Nesses âmbitos, as idéias circulam entre os especialistas, às vezes por longos períodos de tempo até que sejam aceitas. Nesse processo, algumas idéias sobre soluções são combinadas em novas propostas, outras são alteradas e eventualmente descartadas em um processo competitivo de seleção. Alguns critérios são apontados por Kingdon (2003) como fatores capazes de fazer com que idéias sobrevivam: a) viabilidade técnica; b) aceitação pela comunidade de especialistas; c) custos toleráveis; d) aceitação pelo público em; e) receptividade por parte dos tomadores de decisão. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, apenas um pequeno conjunto de propostas emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. Nesse processo, algumas questões são priorizadas, enquanto outras são desconsideradas.

Por fim, o terceiro fluxo é composto pela dimensão da política “propriamente dita”. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro é chamado por Kingdon (2003) de clima ou humor nacional e é caracterizado pelo compartilhamento de questões por diversas pessoas durante um determinado período de tempo. A percepção de um humor favorável cria incentivos para que os participantes do processo decisório promovam algumas idéias. Por outro lado, um clima desfavorável pode desestimular o encaminhamento de outras questões. O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. O apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Em fim, o terceiro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental; mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

### 1.2.3 Modelo de Equilíbrio Pontuado

O Modelo de Equilíbrio Pontuado foi proposto por Baumgartner e Jones (1993) como uma forma de explicar mudanças na agenda, partindo do pressuposto de que as políticas públicas passam por longos períodos de estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta, incremental e linear, e também por períodos de rápidas e significativas mudanças. Assim, o modelo é uma ferramenta teórica capaz de analisar tanto períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas (Capella, 2007). Duas perspectivas de análise de políticas públicas são fundamentais ao Modelo de Equilíbrio Pontuado. Os estudos sobre a formação da agenda, sobretudo os conceitos desenvolvidos por Kingdon (2003) como a definição de problemas, o papel das idéias, e atuação dos empreendedores de políticas públicas, formam a base do Modelo de Equilíbrio Pontuado, proporcionando elementos para a explicação de mudanças rápidas em políticas públicas.

Os autores destacam que a maior parte dos modelos de análise de políticas públicas desenvolvidos no campo da Ciência Política fundamenta-se no incrementalismo, que considera as políticas em vigor (seus programas e projetos) como ponto de partida para mudanças sempre limitadas a pequenos acréscimos ou decréscimos. No modelo incremental, os formuladores aceitariam a legitimidade das políticas já estabelecidas e partindo delas realizariam pequenas mudanças pontuais, baseadas em “comparações sucessivas limitadas” (Lindblom, 1959; 1979 *apud* Baumgartner e Jones, 1993, tradução nossa). Para Baumgartner e Jones (1993, p. 09), “essa perspectiva sobre a formulação, dominante na literatura da Ciência Política, retrata um sistema conservador, no qual mudanças rápidas são improváveis”. Porém, considerando as observações empíricas que apontam para a existência de períodos de estabilidade e também para momentos de rápida mudança, os autores buscaram oferecer um modelo teórico capaz de explicar ambos os fenômenos. Para tanto, os autores foram buscar na literatura sobre agenda os únicos estudos que consideram processos de mudanças não incrementais.

Segundo os mesmos autores a segunda perspectiva empregada na construção do modelo é a noção de subsistemas. Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com a multiplicidade de questões políticas aos quais estão submetidos

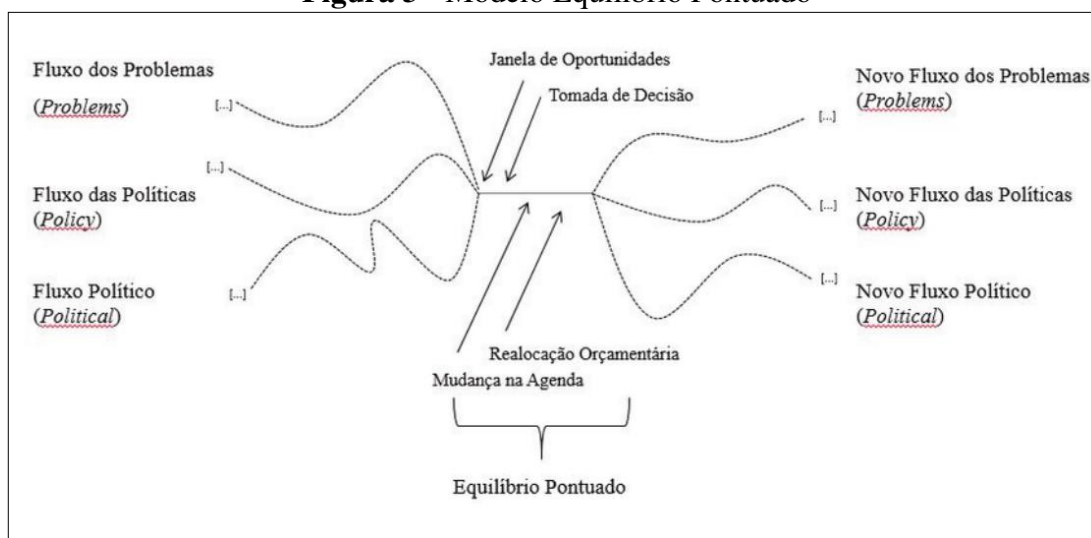
cotidianamente, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos caracterizados por baixa visibilidade de decisões e poucos participantes, com destaque para os especialistas. Nos subsistemas, os integrantes se aglutinam em torno de programas ou interesses específicos e tais arranjos acabam sendo caracterizados pela estabilidade e resistência à mudança, regidos pela lógica incremental. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrosistema) ocupam-se de algumas poucas questões proeminentes e forma serial.

Assim, o Modelo do Equilíbrio Pontuado surge como uma explicação tanto para mudanças rápidas na agenda governamental, quanto para períodos de estabilidade: os monopólios são capazes de manter o equilíbrio e inibir mudanças por longos períodos de tempo (*feedback* negativo) e, por outro lado, quando monopólios se desestruturam, abrindo espaço para novos entendimentos e novos atores, observa-se mudanças rápidas na agenda (*feedback* positivo). Em trabalhos posteriores às formulações originais sobre o Modelo do Equilíbrio Pontuado, os autores aprofundaram a investigação de processos de estabilidade e mudança por meio de uma análise mais detalhada dos processos de *feedback* positivo e negativo (Baumgartner; Jones, 2002). Tais conceitos, presentes nos estudos iniciais sobre agenda são expandidos e empregados para explicar o funcionamento do sistema político dos Estados Unidos como um todo, e não apenas para explicar a dinâmica de subsistemas com as características dos monopólios de políticas, como proposto nos estudos iniciais.

Partindo de todo esse apontamento sobre o modelo de Equilíbrio Pontuado, os autores Albuquerque e Souza (2014) elaboraram uma esquematização didática, baseados nas concepções de Kingdon (2011); Baumgartner e Jones (2005), do que seria visualmente esse modelo, como mostra a figura abaixo:



**Figura 3 - Modelo Equilíbrio Pontuado**



**Fonte:** Albuquerque e Souza (2014, p.7)

O pressuposto explícito na Figura 3 mostra que acoplamento de dois ou mais fluxos é capaz de abrir janelas de oportunidades para tomada de decisão, conforme Kingdon (2011), e dependendo da magnitude, tanto da janela quanto do processo de tomada de decisão é possível ocasionar equilíbrios pontuados e possíveis mudanças drásticas no Orçamento Público. Após esse processo a janela se fecha e os fluxos voltam ao modelo incremental (True; Jones; Baugartner, 2007; Ollaik 2011 *apud* Albuquerque; Souza, 2014). Por fim, ressalta-se que esses pressupostos não alteram as premissas básicas dos dois modelos, conforme seus autores originais, mas apenas os colocam em nível de complementaridade.

#### **1.2.4 O Modelo de Coalizão de Defesa – *Advocacy Coalition Framework (ACF)***

De acordo com Araujo e Rodrigues (2017) esse modelo foi proposto na década de 1980 por Sabatier e Smith, e se configura como uma das mais importantes formas alternativas de pensar o processo político, propondo-se a encontrar uma alternativa ao modelo heurístico das etapas, que dominava o campo de estudo das políticas, sintetizar os melhores contributos das abordagens *top-down* e *bottom-up*, explicativas da implementação de políticas; e incorporar informação técnica nas teorias do processo político. O objetivo foi disponibilizar uma explicação coerente sobre os principais fatores e dinâmicas que afetam o processo político.

Em outras palavras Weible e Sabatier (2009) afirmam o modelo é baseado na integração dos estágios do ciclo de políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas,

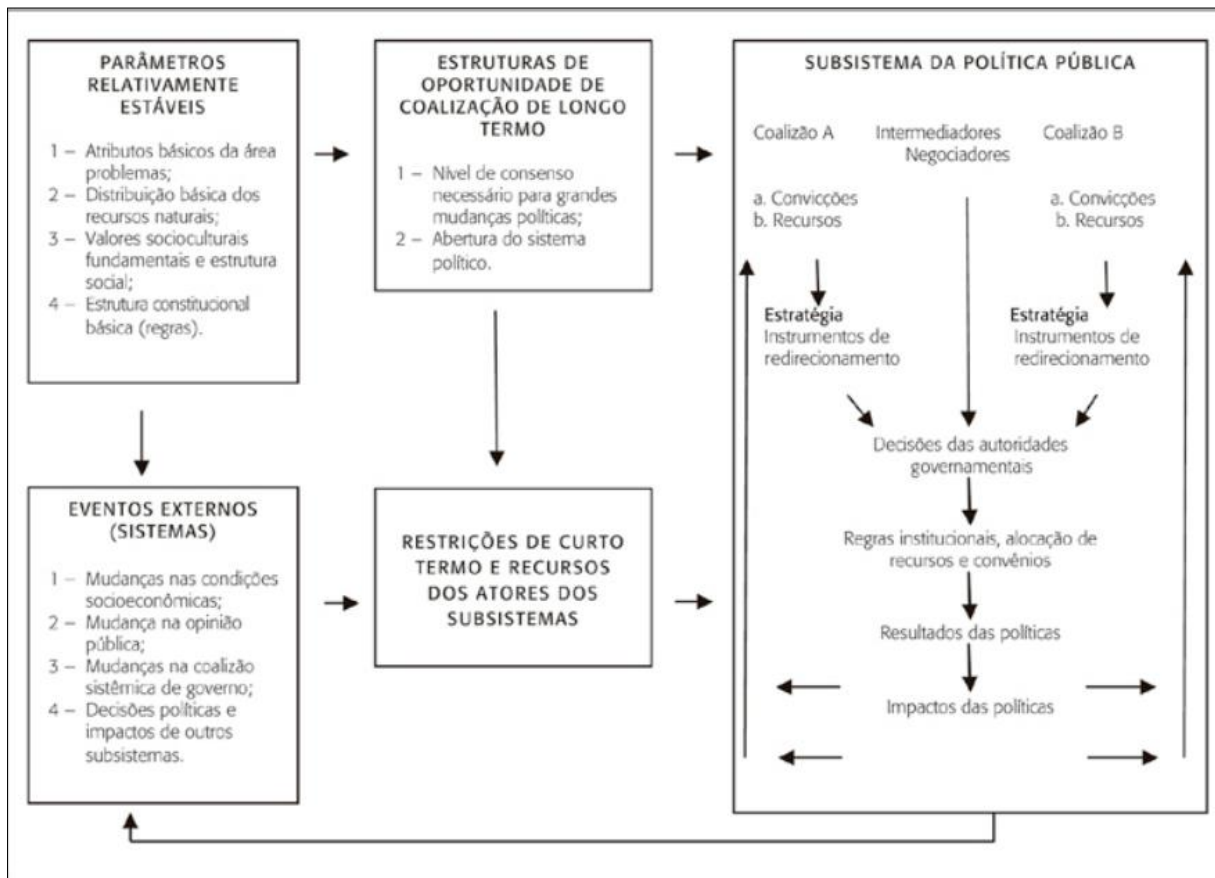
formulação, implementação e avaliação da política, considerando aspectos *top down e bottom up* para a análise. A principal categoria de análise do modelo ACF são as coalizões de defesa. Esse modelo enfatiza aspectos como o aprendizado e o comportamento das coalizões envolvidas, bem como as alterações na política, em longos períodos de tempo.

Sabatier (2018) defende que para compreender o processo político alguns conceitos são necessários, são eles: sistema de crenças, subsistema político, coligação de causas e mediadores políticos. O sistema de crenças envolve idéias, valores ontológicos e normas (*deep core beliefs*), percepções sobre as causas dos problemas e os efeitos e a eficácia das soluções políticas, das instituições e dos recursos mobilizados (*policy beliefs*), sendo partilhados por atores envolvidos em determinada política. Fazem parte do subsistema todos os que participam e desempenham um papel importante na geração, disseminação e avaliação das idéias políticas em relação a um tema ou área específica: analistas, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, acadêmicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político-administrativo e de governo (Sabatier, 2018).

O modelo prevê a intervenção, no interior dos subsistemas, de mediadores políticos (*policy brokers*), atores que tentam gerar compromissos entre as posições das diferentes coligações, com o objetivo de apresentar propostas de mudança política viáveis e influenciar a posição dos decisores políticos e das instituições governamentais. Esta capacidade de influenciar e promover a mudança reflete-se nos resultados das políticas (*policy outputs*), que por sua vez têm impacto, através de processos de *feedback*, nas idéias políticas e nos recursos das coligações, processo que os autores designam *policy oriented learning* e definem como alterações relativamente duradouras de pensamento ou de comportamento, que resultam da experiência de ações políticas anteriores e/ou da aquisição de nova informação (Sabatier, 2007, p. 198).

Em síntese, o modelo proposto por Sabatier e Jenkins foi elaborado com o propósito mais abrangente de encontrar uma explicação para o processo político alternativa ao modelo das etapas. Nesse sentido, para além de proporcionar uma abordagem mais integrada dos processos de emergência e de formulação das políticas públicas, propõe também uma síntese das abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas. A abordagem *top-down* defende que um processo eficaz de implementação requer uma “cadeia de comando” com capacidade para coordenar e controlar o processo, enquanto que a abordagem *bottom-up* valoriza a influência das rotinas e dos procedimentos das administrações (*street level bureaucracy*) e dos expedientes utilizados para lidar com situações de incerteza como um fator determinante para o sucesso ou insucesso da concretização de políticas. Como é possível observar de forma ilustrativa a figura abaixo:

**Figura 4 - O Modelo de Coalizão de Defesa – *Advocacy Coalition Framework* (ACF)**



**Fonte:** Sabatier e Weible (2007, p.202), tradução de Oliveira (2011,p.18) *apud* Souza e Secchi (2014, p.30)

De acordo com Araujo e Rodrigues (2017) o modelo analítico de Coalizão de Defesa - *Advocacy Coalition Framework* tem sido utilizado, com sucesso para a análise de processos de implementação. Na sequência é mostrada a experiência resultante da aplicação do modelo em diversas pesquisas empíricas e do esforço para sintetizar as teorias até então dominantes. Sabatier e Mazmanian (1979) apresentaram um conjunto de seis condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento adequado e eficaz do processo de implementação, que são:

- (i) objetivos claros e consistentes, que permitam estabelecer um padrão de avaliação normativa e de recursos;
- (ii) uma adequada teoria causal, que assegure que a política incorpora uma abordagem para induzir a mudança;
- (iii) uma estrutura legalmente enquadrada, que favoreça o compromisso entre os responsáveis pela implementação e os grupos-alvo da política;
- (iv) responsáveis pela implementação competentes tecnicamente e empenhados em atingir os objetivos da política;
- (v) apoio de grupos de interesse e de titulares de altos cargos no parlamento e no governo;
- (vi) mudanças nas condições socioeconômicas, por forma a não comprometer o apoio dos grupos de interesse, parlamentares e governantes e a não subverter a teoria causal subjacente à política (Parsons, 1995, p.486).

Ainda de acordo com Parsons (1995, p. 487), este modelo, “embora mais associado à abordagem *top-down*, ao defender que as coligações que integram atores dotados de autoridade formal são, regra geral, as coligações dominantes dentro do subsistema político” — o que é, aliás reconhecido pelo próprio Sabatier (2007, p. 201) “representa uma efetiva síntese das duas abordagens referidas, uma vez que enfatiza a importância do papel das elites políticas e da existência de uma linha hierárquica de coordenação, mas simultaneamente incorpora preocupações da abordagem *bottom-up*”, ao valorizar também o papel das burocracias e das estruturas de implementação.

### 1.2.5 Tipologias da Política Pública

Lowi (1964; 1972) desenvolveu uma das mais conhecidas tipologias sobre política pública, elaborada através de uma premissa: a política pública faz a política. Com essa premissa Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio, rejeição e disputas em torno de sua decisão e passam por âmbitos diferenciados. Para Lowi *apud* Agum (2013), a política pública pode assumir quatro formatos:

Política Distributiva, que são as 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. Dificilmente podemos identificar os custos deste tipo de política, pois seus efeitos benéficos, embora destinados a grupos específicos, são diluídos na sociedade, os benefícios são claros, mas os custos não. Como citado por Souza (2006), a política distributiva, em geral, alcança um grande número de pessoas na sociedade como, por exemplo, as políticas da previdência social no Brasil que subsidiam aposentadorias e benefícios para trabalhadores rurais, pessoas com deficiência, entre outros. O benefício é específico e concentrado, mas seu custo é difuso na sociedade.

Políticas Regulatórias, que são mais visíveis a sociedade, articula burocracia, políticos e grupos de interesses. Este tipo de política atua de forma a estabelecer padrões para atores privados e públicos. Ela é desenvolvida em grande parte em um ambiente pluralista predominante e para sua aprovação é necessária uma demonstração de força entre os atores. Este tipo de política envolve burocratas, políticos e grupos de interesses. A regulamentação de serviços de utilidade pública como energia e telecomunicações são exemplos de uma política pública regulatória.

Política Redistributiva que são aquelas que atingem um maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. Esta política chama atenção por expor as posições antagônicas de uma maneira mais clara. Na forma elitista de governo encontramos espaço para este tipo de debate, uma vez que há a formação de duas elites que demandam que as políticas se efetivem. Como exemplo desta está às políticas sociais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as mais críticas para encaminhamento.

Políticas Constitutivas que não trata necessariamente sobre a prestação concreta de serviços demandados pela sociedade em geral, este tipo de política pública fica no âmbito dos atores governamentais.

Gustafsson (1983) distingue o conhecimento contido para o estabelecimento de uma política pública e a intenção do *policymaker*. Para isto destaca que as políticas públicas ideais são aquelas que o *policymaker* incorpora enquanto problema público e procura estabelecer parâmetros para sua resolução. No caso das políticas simbólicas, os *policymakers* não manifestam interesse na elaboração, mesmo possuindo meios para tal.

## 2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Silva; Bousfield, *et. al.* (2020) apontam dentre outros elementos, o desenvolvimento do capitalismo, a internacionalização da economia, a urbanização acelerada, a hegemonia neoliberal, que representam a nova ordem mundial, têm produzido, entre outros efeitos, um aumento considerável da desigualdade social, o que suscita possíveis rupturas sociais capazes de comprometer a idealizada sociedade democrática e justa. Nesse contexto, há um número cada vez maior de pessoas excluídas dos direitos sociais básicos, como a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e até mesmo os direitos humanos. É nessa categorização que se encontra a População em Situação de Rua (PSR).

De acordo com Júnior (2015) o direito à moradia foi previsto de forma expressa através da edição da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000. Essa Emenda Constitucional consagrou o artigo nº 6, da Constituição Federal, como direito humano fundamental à moradia, um direito social fundamental ao cidadão. Porém, apesar de garantido legalmente milhares de pessoas residem nas ruas, na contemporaneidade.

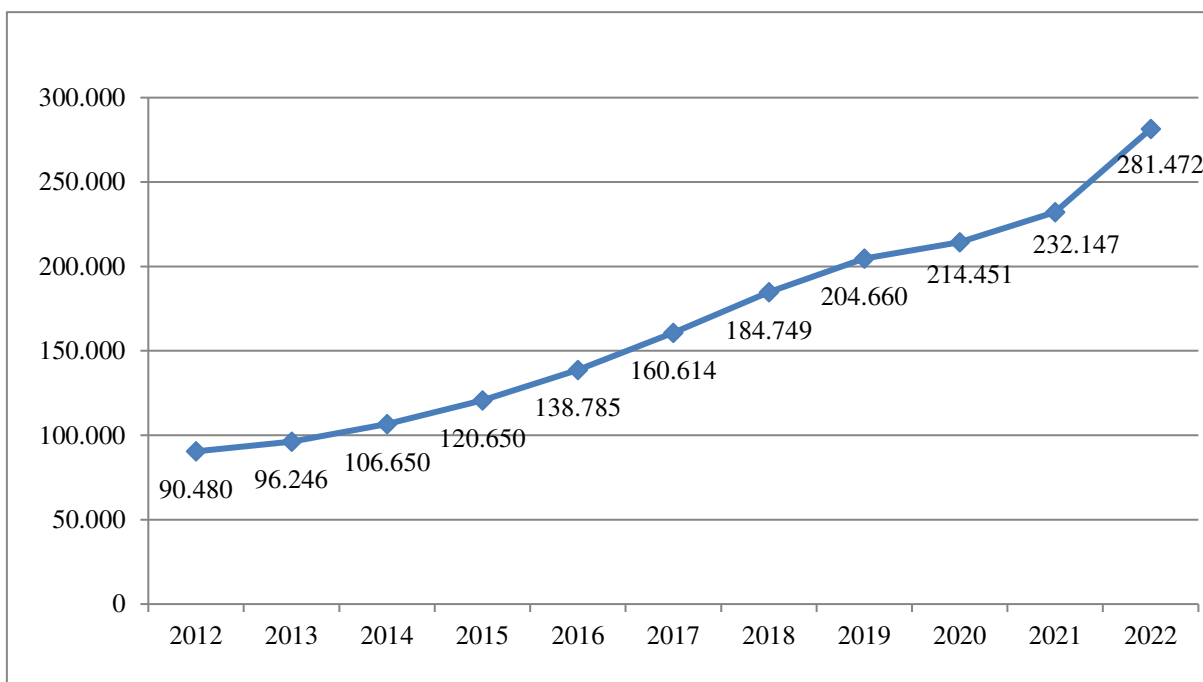
Na estrutura social brasileira, a desigualdade social é um dos problemas que mais se destacam, resultando na pobreza em diversas categorias, como consequência maior a população em situação de rua. Esse fato é notório no Brasil, uma vez que a diferença entre as classes sociais no país é algo gritante. E apesar de haver dados que pontua a melhoria nas taxas de mudanças sociais, a realidade da população em situação de rua não reflete essa melhoria, ano após ano os números só crescem como Natalino (2022) vai mostrar posteriormente nesse estudo.

Oliveira (2019) afirma que é consenso entre estudiosos que crises econômicas graves e prolongadas estimulam o aumento da população sem emprego e sem moradia, disposta a ocupar calçadas, viadutos e praças, em busca de abrigo. Especialmente quando as políticas públicas de assistência e promoção social são inexistentes ou ineficientes.

É fato que apesar de dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), do IBGE, apontarem a queda da taxa de desocupação, no trimestre encerrado em julho de 2023 ficando em 7,9%, menor taxa desde 2014. A situação da população em situação de rua, no Brasil, segundo uma estimativa do IPEA (2022) aumenta consideravelmente ano após ano, com um número aproximado de 282.000 mil pessoas nas ruas do Brasil.

De acordo com o gráfico abaixo é possível observar o aumento da população em situação de rua, no Brasil, no intervalo de dez anos, segundo os dados do IPEA (2022). Ou seja, a comparação desses dados permite perceber que o fenômeno da população em situação de rua não se isola apenas em números, mas é uma problemática abrangente que necessita de diversos fatores e soluções para objetivar um impacto real no indivíduo e na sociedade.

**Gráfico 1 - População em Situação em Situação de Rua, no Brasil (2012-2022)**



**Fonte:** IPEA. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022)

De acordo com os dados apresentados sobre a População em Situação de Rua no Brasil é visto que os números ultrapassam 281 mil pessoas em 2022. Isso representa um aumento de 38% desde 2019, após a pandemia de covid-19. Essa é a conclusão de um estudo do IPEA onde também alerta que o aumento de pessoas nas ruas é muito maior em proporção do que o crescimento da população nacional. No período de dez anos, de 2012 a 2022, o crescimento desse segmento vulnerável foi de 211%. E segundo os dados do IBGE, o aumento populacional brasileiro foi de 11% entre 2011 e 2021.

Segundo Brum (2023) os dados apontam que a Região Sudeste concentra pouco mais da metade da população em situação de rua do Brasil: totalizando, em 2022, cerca de 151 mil pessoas. E esse fato se justifica por ser a região que concentra a maior quantidade de pessoas e por ser alvo de migrações das demais regiões do país, como enfatiza Miranda (2023). Na sequência estão às regiões Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, com a outra metade do

número de pessoas em situação de rua, segundo os dados. A pesquisa destaca a Região Norte, como a que possui a menor parcela da população em situação de rua do país, porém de 2019 a 2022, teve um aumento de 8 mil para 18 mil pessoas vivendo nas ruas.

Na Tabela 3, *a posteriori*, são apresentados os números totais, por região, da População em situação de rua (PSR) e a Taxa da População em Situação de Rua (Taxa Pop CR). Essa taxa foi desenvolvida a partir da “taxa de 100.000”, ou seja, multiplica-se por 100.000 a razão entre o número regional da população em situação de rua pelo número total da população regional, alcançando assim a “taxa da população em situação de rua (Taxa Pop CR)”. Ou seja:

$$\text{Taxa Pop CR} = \frac{\text{Número regional da população em situação de rua}}{\text{Total da população regional}} \times 100.000$$

A partir desse cálculo da Taxa Pop CR é possível identificar que no ano de 2012 o maior número de pessoas em situação de rua se concentrou na Região Centro-Oeste com aproximadamente 59 pessoas em situação de rua a cada 100.000 habitantes; em 2013 a região Sudeste ultrapassa com um número de 60 pessoas em situação de rua a cada 100.000 habitantes; em 2014 a região Sudeste permanece com o maior número sendo 67 pessoas em situação de rua a cada 100.000 habitantes; em 2015 a região Sudeste se mantém com maior número sendo 74 pessoas em situação de rua a cada 100.000 habitantes. Até o ano de 2015 a região Sudeste estava com os dados paralelos à região Centro-Oeste, mas a partir do ano de 2016 a região Sudeste passa a ser seguida pela região Sul, porém com números não tão próximos. Quando comparados os números regionais da Taxa Pop CR no ano de 2021 é perceptível a discrepância dos números onde: a região Norte é vista com 93,6/100.000 hab., a região Nordeste com 75,8/100.000 hab., a região Sudeste com 136,4/100.000hab., a região Sul com 107,1/100.000hab.; e a região Centro-Oeste com 95,2/100.000hab. Abaixo, na tabela estão os dados inteiros, referentes ao recorte temporal de 2012 a 2021, por região do Brasil.



**Quadro 3 - População em situação de rua (PSR) e Taxa da População em Situação de Rua (Taxa Pop CR)**

Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	PSR	Taxa Pop CR	PSR	Taxa Pop CR	PSR	Taxa Pop CR	PSR	Taxa Pop CR	PSR	Taxa Pop CR
2012	3.147	19,3	16.088	29,8	46.702	57,3	15.928	57,4	8.615	59,7
2013	3.290	19,3	17.062	30,6	50.576	59,9	16.423	57,0	8.895	59,3
2014	3.656	21,2	17.804	31,7	57.482	67,5	17.859	61,5	9.895	65,0
2015	4.089	23,4	24.754	43,8	63.914	74,5	19.544	66,9	10.803	70,0
2016	4.622	26,1	27.698	48,7	74.197	85,9	21.957	74,6	10.313	65,9
2017	5.674	31,6	26.590	46,4	89.173	102,6	27.296	92,1	11.881	74,8
2018	7.826	43,0	29.827	52,5	99.796	113,8	32.975	110,8	14.325	89,1
2019	8.002	43,4	34.705	60,8	114.413	129,5	32.731	109,2	14.809	90,9
2020	9.404	50,4	35.721	62,3	120.104	134,9	34.809	115,3	14.413	87,3
2021	17.695	93,6	43.723	75,8	122.255	136,4	32.562	107,1	15.912	95,2

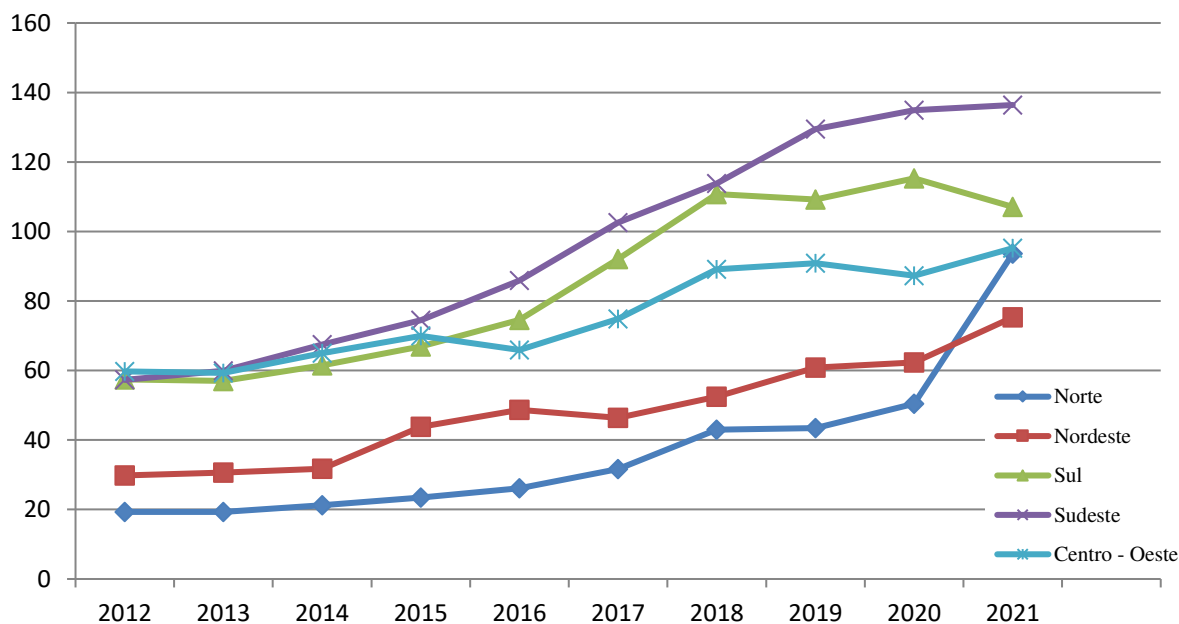
**Fontes:** Brasil (2022; 2022b; 2022c; 2022 d); IBGE (2015); IPEA (2015) *apud* Natalino(2022)

Considerando a aplicação dessa taxa no município alvo do estudo, Campina Grande-PB no ano de 2022, ao analisar a razão dos valores totais da população em situação de rua (340 pessoas de acordo com a CMCG), pelo valor total da população municipal (419.379 pessoas de acordo com o IBGE) multiplicado por 100.000, obtêm-se o resultado da Taxa Pop CR de 81,07 pessoas em situação de rua a cada 100.000 habitantes do município.

No Brasil no ano de 2021 a Taxa Pop CR estava totalizando 108,82/100.000 hab. Enquanto a região Sudeste, como visto na tabela acima, totalizava 136,4/100.000 hab. Isso quer dizer que a diferença entre ambos é de 72,48/100.000 hab., mas esse fato não é isolado, os dados apontam que entre 2012 e 2021 as regiões Sudeste, Sul e Centro –Oeste apresentaram valores maiores que Taxa Pop CR nacional.

Ao observar o índice de crescimento da Taxa Pop CR entre 2012 a 2021, por regiões é identificado que a região com a menor taxa de crescimento foi à região Centro – Oeste, seguido pela região Nordeste, região Sul, região Norte e por último com a maior taxa de crescimento a região Sudeste. No gráfico abaixo é possível visualizar o crescimento dessa taxa por região, a partir dos dados da tabela anterior.

**Gráfico 2 - Taxa da População em Situação de rua (Taxa Pop CR)**



**Fonte:** Elaboração da autora baseada em Brasil (2022; 2022b; 2022c; 2022d); IBGE (2015); IPEA (2015) *apud* Natalino(2022)

Enquanto isso, internacionalmente, os dados apontavam que em 2014 na União Européia, era estimado o número de mais de 400 mil indivíduos vivendo nas ruas. Nesse mesmo período nos EUA existam mais de 600 mil pessoas nessa condição. As causas de tal fenômeno são uma combinação entre fatores estruturais e individuais. Os fatores individuais incluem pobreza, problemas familiares, problemas de saúde mental e uso de álcool e outras drogas, enquanto que o baixo custo de viver nas ruas é o fator estrutural mais determinante (Fazel, Geddes, Kushel, 2014).

De acordo com Kadner (2021) em dados mais recentes, a União Européia totalizava 700 mil pessoas nas ruas, enquanto os EUA, em 2020, mantinham-se o número aproximado de 600 mil pessoas, segundo *United States Interagency Council on Homelessness (USICH)*.

Ao fazer uma margem comparativa da Taxa Pop CR entre Brasil (2020), União Européia (2020) e EUA (2020), identificamos que os EUA neste ano possuía cerca de 183/100.000 habitantes em situação de rua, enquanto a União Européia possuía 156,50/100.000 pessoas em situação de rua e o Brasil possuía 101,27/100.000 habitando as ruas.

Apesar do grande número de pessoas nessa condição, no mundo todo, tradicionalmente a população em situação de rua não possui a atenção que merece no mundo acadêmico. Pois, considerando a amplitude de sua presença tanto em território nacional como

internacional, as pesquisas e discussões se mostram tímidas e repetitivas. Entretanto, mesmo de forma tímida a produção vem crescendo nos últimos anos como mostra os dados apresentados por Sicari (2016) onde expõe que no intervalo de 2006 a 2016 o número de produções científicas brasileiras sobre o tema totalizou 115 trabalhos, onde 27 eram artigos, 81 dissertações e 7 eram teses. Com destaque ao ano de 2014 que totalizou 19,13% de trabalhos publicados sobre o tema e predominantemente na área da Psicologia. Outros autores também se posicionam sobre esse aumento da produção acadêmica como: Guerreiro; Palma, (2010); Spadoni *et al.*, (2017); Silva *et al.*, (2018); Carrascal, Londoño (2009); Rubio-Martín, (2017); Renedo (2013).

A população em situação de rua se configura em um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que é presente ela é ausente e invisível. Em outras palavras, isso quer dizer que o fato desta população estar presente fisicamente nas ruas, não impacta em nada na sociedade pois não são vistas e nem notadas. E se é difícil conceituar e atribuir termos o que dirá contabilizar essa população. Natalino (2016) afirma que apesar de representar um grande contingente de pessoas, essa população ainda é pouco conhecida e estudada. Ela não é incluída nos Censos do IBGE e foi objeto de apenas uma única pesquisa nacional. Esta pesquisa foi realizada em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social, porém incluiu apenas 71 municípios e se ateve exclusivamente aos adultos em situação de rua. O fato de termos apenas uma pesquisa nacional sobre essa população demonstra o descaso com o qual ela é tratada. Além disso, a ausência de informações dificulta o planejamento e a execução de políticas públicas para esse público e reforça sua invisibilidade social (Natalino, 2016).

Entretanto, é importante destacar que nos últimos anos ocorreram diversas iniciativas visando preencher essa lacuna e, portanto, ampliar o conhecimento sobre essa população. Além da citada Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, destaca-se a realização de Censos da População em Situação de Rua em alguns municípios como São Paulo e Belo Horizonte. Também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instituído por meio do Decreto Nº 7.053/2009, demandou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a inclusão desta população no Censo de 2020. (Natalino, 2016)

Porém, essa inclusão não ocorreu nem no Censo de 2020 e nem no Censo de 2022. Segundo Silveira (2023) a metodologia adota pelo IBGE estabelece o recenseamento exclusivo da população domiciliada, ou seja, quem não possui moradia não “existe”.

Outros registros de caráter administrativo também contribuem como fonte de dados sobre a população em situação de rua. A partir do Censo SUAS, por exemplo, podem-se obter informações sobre se o município possui pesquisa ou levantamento que aponte a quantidade de pessoas em situação de rua em seu território e, em caso afirmativo, o número e o ano em que foi realizado o levantamento. Portanto, pode-se inferir que a população em situação de rua está sendo cada vez mais pesquisada e estudada, principalmente devido a levantamentos municipais.

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua apresenta formas de analisar e caracterizar as pessoas em situação de rua sob diversos aspectos, o que orientou a elaboração da Política Nacional da População em Situação de Rua e outros projetos de lei. A Pesquisa Nacional foi significativa, igualmente, para estabelecer as condições mínimas para sobrevivência, a partir da identificação das necessidades e vulnerabilidades das pessoas em situação de rua, reveladas nos dados levantados na pesquisa e que foram retratados nos princípios e nas diretrizes da referida política.

A Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua (IPEA, 2009) ajudou a traçar o perfil e caracterizar de maneira precisa os resultados relacionados a este público. Dados da Pesquisa Nacional indicaram: 82% são do sexo masculino com faixa etária de 26 a 45 anos, enquanto 12% são do sexo feminino com a faixa etária de 26 a 45 anos. E trazem informações abrangentes com particularidades em cada política que assiste essas pessoas. É possível observar que os principais motivos que levaram os entrevistados a viver nas ruas foram: o alcoolismo e/ou uso de drogas (35,5%), problemas de desemprego (29,8%); e conflitos familiares (29,1%). Cerca de 70% citaram pelo menos um destas justificativas, as quais podem estar correlacionadas, sem que se possa definir a prevalência específica de cada uma nas trajetórias pessoais de cada entrevistado. Ainda é possível inferir que há outros fatores desencadeadores e que levam as pessoas a escolher a rua como moradia, é uma situação consequencial, das histórias de vida de cada um e que variam a cada contexto.

Portanto, a população em situação de rua não se explica a partir de um único determinante, pois se dá por múltiplos fatores, a exemplo de doenças mentais, ausência de trabalho e renda. Existem, inclusive, aqueles que são expulsos de casa ou abandonados pela família, ou podem viver nestas condições por desastres naturais. Diversas são as variáveis possíveis, pois por não se tratar de uma população homogênea, são sujeitos diferentes, que podem ser agrupados segundo suas origens, interesses, motivos pessoais de cada um, onde a única semelhança é a condição de extrema pobreza.

Um relatório especial emitido pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2015, afirma que:

A situação de rua é uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global urgente. Vem afetando todos os contextos socioeconômicos – as economias desenvolvidas, emergentes e em desenvolvimento, na prosperidade e austeridade. Trata-se de um fenômeno diverso, que afeta diferentes grupos de pessoas de diferentes maneiras, mas com características comuns. É um sintoma da incapacidade dos governos de reagir às crescentes desigualdades entre as rendas, a riqueza e o acesso à terra e à propriedade, bem como incapacidade de dar uma resposta efetiva aos problemas da migração e da urbanização. A situação de rua se produz quando a moradia é tratada como uma mercadoria e não como um direito humano (ONU, 2015, p.2).

Refletir sobre o tema população em situação de rua é permitir diversas possibilidades de pensar sobre este e para este, o qual nem o nome possuem como próprio. Além disso, todas as discussões que envolvem esse público são densas como: os aspectos sociais, psicológicos, econômicos, saúde, educacional, religioso, pois esta população entrelaça uma infinidade de setores e políticas públicas, que buscam minimizar suas problemáticas emergentes desta realidade de rua.

Registros apontam que no Brasil do final do século passado, o Estado definiu políticas públicas específicas para essa população, com instrumentos de monitoramento sobre seu crescimento demográfico, sobre os seus perfis, de modo a estabelecer estratégias de cuidado e controle, esse fato é fruto de uma produção teórica relevante de 1992, o livro *“População de Rua: quem é como vive”, como é vista*, organizado pela prefeitura de São Paulo- SP a partir da análise de vários pesquisadores (Vieira, Bezerra, Rosa, 1992). Eram os primeiros anos da “República Cidadã” de 1988 e justamente se exercitavam os conceitos de uma cidadania plena, razão pela qual as pessoas moradoras da rua passaram a ser reconhecidas como pessoas de Direito.

O texto situa a população em situação de rua como um segmento da classe trabalhadora, acrescida pela recessão econômica dos anos de 1980, formada no revés do trabalhador formal (Vieira *et al.*, 1992). Tinham uma relação diversa com a rua, categorizada pelos pesquisadores da seguinte forma: ficar na rua (circunstancialmente), estar na rua (recentemente) e ser da rua (permanentemente). Negociam cotidianamente as formas de viver na rua: “sua vida está sempre começando. Quase nada é permanente, a não ser a procura cotidiana da sobrevivência, o que torna sua vida extremamente fragmentada” (Vieira *et al.*, 1992, p. 22). A experiência fica assim repartida em pequenas negociações diárias, escondendo muitos processos de exclusão e violência, tornando a miséria um espetáculo urbano bastante presente nas micro-relações da cidade.

De acordo com a ONU (2015), a situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade caracterizadas pelo abandono, desespero, baixa auto-estima e negação da dignidade, 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. O estreito vínculo entre a negação de direitos e uma identidade social distingue a falta de moradia da privação de outros direitos socioeconômicos. As pessoas que carecem de água ou alimentos raras vezes são tratadas como um grupo social da mesma maneira que as pessoas em situação de rua. As pessoas em situação de rua são objeto de estigmatização, exclusão social e criminalização.

Por essa razão, a realidade deste segmento nos permite notar que as pessoas que vivem nas ruas são e estão expostas a todo tipo de violência, e por isso lutam por estratégias para sobreviver. Por isso, as políticas públicas voltadas a este segmento são de extrema relevância, para que possam atender realmente à demanda.

## 2.1 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O que é situação de rua? Ao considerar a definição baseada nos direitos humanos é visto que vários termos, em vários idiomas tentam expressar o significado: “O termo *“homelessness”* em inglês nem sempre encontra equivalência em outros idiomas, mas sugere tanto à falta de habitação física quanto a perda do sentido de pertencimento no meio social. Em outros idiomas, a expressão mais próxima seria “sem-teto”, falta de abrigo ou transitoriedade. Em francês, faz-se referência à situação de rua através das expressões *“sans domicile fixe”* ou *“sans-abrisme”*. Em espanhol, utilizam-se expressões como *“sin hogar”*, *“sin techo”*, *“en situación de calle”* ou *“poblaciones callejeras”* (ONU, 2016, p.2).”

Historicamente, no que diz respeito aos diversos nomes que essa população possui Stoffels (1977) *apud* Magni (2006) expõem que desde a Grécia Antiga há registro de ondas de pessoas itinerantes que não se enquadravam dentro do sistema de hierarquização das cidades. Tais pessoas tinham uma condição diferente a dos escravos, submetidos à escravidão por filiação, endividamento ou crime de guerra, a dos comerciantes estrangeiros, que estabeleciam seus negócios na cidade, mas não ingressavam nas discussões políticas e também da condição das pessoas pobres, maioria populacional tanto em Atenas quanto em Roma, e que podiam, por filiação ou posto de trabalho, serem cidadãos. Os nômades, conta

Magni (2006), em referência à pesquisa de Stoffels, eram pessoas que haviam sido expulsas de suas comunidades pela expropriação alheia, que fugiam da escravidão e que não se perfilavam na divisão do trabalho. Nas cidades, eram identificados como mendigos ou indigentes: “o miserável que não fosse escravizado ou que desertasse do regime de escravidão não teria outra forma de sobreviver que a mendicância e a vadiagem na cidade, alternando o pedido com pequenas tarefas” (Magni, 2006, p. 16).

Sob outra perspectiva frente ao sistema de caridade nascido na Idade Média, à figura do “mendigo” se especializou ao ponto em que ser um assistido era quase como uma profissão (Castel, 2015). Sua existência era mantida nos limiares do corpo santificado da caridade e do corpo ocioso para o trabalho: entre o santo e o vadio se abriu um vasto campo de dúvidas e imprecisões. O “mendigo inválido” era definido em parte por sua condição corporal: “magro, cego, chagado, frequentemente coxo” (Mollat, 1989), mas também por sua condição moral, com o peso de sua desgraça, com uma postura que acuse a submissão e a vergonha de não poder trabalhar.

Os termos “mendigos” e “vagabundos” surgiu na literatura européia e traduziu-se nas cidades modernas pela noção do “trabalhador que não deu certo” (Neves 2010, p. 99). Um “resíduo social” como é chamado por Goffman *apud* Magni (2006), que emergiu no fenômeno urbano com tamanha consistência que passou a necessitar de ações religiosas, políticas de governo e de estudo pelas ciências sociais.

As definições de situação de rua adotadas pelas organizações internacionais, governos, investigadores ou pela sociedade civil variam amplamente, dependendo do idioma, das condições socioeconômicas, das normas culturais, dos grupos afetados e do propósito para o qual se define a situação de rua. Em geral é aceito, contudo, que a experiência das pessoas em situação de rua ao redor do mundo não está plenamente compreendida em uma definição mais ampla que vá além da referência à privação de abrigo físico.

Diante do exposto, percebe-se que descrever a população em situação de rua não é algo simples. Para isso é necessário inicialmente compreender e categorizar dois perfis de população: as que fazem das ruas sua residência permanente e as que apenas tiram dela seu sustento, sem utilizá-la como moradia. Nesta última podem-se listar grupos de migrantes, catadores, mendigos, desabrigados, entre outros, com múltiplas motivações para permanecer ou viver naquele ambiente.

Estas pessoas identificadas como “sem-teto com casa” são pessoas que possuem sua residência física, mas por diversos fatores (alimento, acolhimento, trabalho, mendicância,

entre outras) permanecem nas ruas. Contemporaneamente com a crise econômica, social e sanitária, causada pelo coronavírus, diversas famílias ficaram incapacitadas de prover o sustento de seus familiares, com isto mesmo quem possui residência passou a ocupar as ruas como estratégia de sobrevivência, confiando-se nas doações, nos serviços assistências e caritativos. Essas informações foram coletadas a partir do relatório da busca ativa realizada pelo Centro Pop da Bahia em 2021 e retrata a realidade das demais regiões do país.

Considerando a existência de diversas conceituações sobre a população em situação de rua, a partir de agora será apresentado vários autores e seus entendimentos distintos sobre estes. Primeiramente, D’Incão (1992) apresenta essa população afirmando que são pessoas que vieram do meio rural para o urbano à procura de chances de emprego e acabaram vagando pelas grandes cidades, por problemas de adaptação e pela falta de qualificação profissional, impossibilitado mais ainda a sua inserção no mercado de trabalho. Onde, a rua passa de um lugar público e de passagem, para um local público de moradia, no qual diferentes classes sociais transitam. Sendo assim, “o processo que expõem a rua como local de sociabilização elimina a convivência social das diferentes classes sociais” (D’Incão, 1992, p. 95).

Em segundo momento, Escorel (2000) busca apresentar características desta população, cujas vidas estão, de uma forma ou de outra, ligadas à rua, tentando distingui-las entre migrante e morador em situação de rua. O migrante seria o indivíduo que vai de uma região para outra, geralmente em busca de melhores condições de vida e de trabalho, mas possui, comumente, um local para o qual pode retornar, ou seja, “sem-teto com casa”; já os moradores em situação de rua caracterizam-se pelo nomadismo e pelo processo de desterritorialização, na medida em que não têm um ponto de retorno e geralmente rompem com os laços familiares.

De acordo com a Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008), as pessoas em situação de rua são pressionadas a habilitar logradouros públicos, áreas degradadas e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar, mas essa pressão não surte efeito à todos, entre este público é notória a resistência de grande parte, em seguir regras da instituição ou permanecer nela, por vários motivos, entre os principais está o uso de álcool e drogas e por não querer perder sua “liberdade”.

É nesse sentido que outros estudiosos, como Calvino (1997) buscam categorizar a população em situação de rua a partir de uma rotina diária aleatória, sob uma perspectiva de



liberdade, em que a pessoa em situação de rua pode “aparecer” e “desaparecer”, pode ocupar num dia uma praça, no outro, uma marquise. Em determinadas horas do dia, estão em um lugar, à noite, estão em outro. Comumente, fazem asseio em torneiras públicas, em rios e lagoas da cidade. Também frequentam restaurantes populares e locais de distribuição de comida, mas ninguém os percebe como se pertencessem a uma “cidade invisível” subterrânea, onde as leis são impostas por quem “manda no pedaço”, onde é possível comer no chão, dormir sob papelões, andar sempre a pé, não trabalhar, mas ter garantia de alimentação diária; poder passar dias sem tomar banho; divertir-se em rodas de cachaça; fazer sexo no banco da praça ou embaixo dos papelões; caminhar um dia inteiro sem ter o que fazer e em outros dias passar o dia trabalhando em afazeres na própria rua como: guardar carro, transportar mercadoria, vender artesanato, entre outros trabalhos (Pimentel, 2005, p.63).

Já Magni (2006) denomina essa população em situação de rua de “nomadismo urbano”, e afirma que estes buscam na margem rueira da sociedade uma estratégia de permanência na cidade. Mesmo sabendo que os fenômenos de exclusão foram aprimorados após a primeira grande crise do capitalismo, em 1929, quando houve um abalo no sistema capitalista internacional e marcou a decadência do liberalismo econômico, renomeando a figura que estamos estudando como “morador em situação de rua”, presentes nas cidades em redes informais de proteção e pertença: assumem a provisoriamente da vida na rua frente à constância dos desenraizamentos do mercado de trabalho.

Segundo Pichler (1980) *apud* Cerqueira (2011), quando um grupo que já possui uma posição consolidada na estratificação social não aceita outro, gera a marginalização daqueles que aspiram ocupar um lugar no mesmo estrato; ou seja, há barreiras sociais invisíveis e intransponíveis, que impedem a integração e que se situam no plano dos valores desses grupos que compõem as classes sociais. As diferenças socioeconômicas acarretam na fragilização dos sujeitos e os tornam, muitas vezes, desnecessários para a sociedade, colocando-os em uma posição de inferioridade ou de despertencimento social.

Já outros autores resistem em formular um conceito estruturado, sobre a população em situação de rua, em razão da complexidade do fenômeno como é o caso de Rosa *et al.*, (2005) que afirma que a definição de população em situação de rua torna-se difícil, tendo em vista que a multiplicidade de condições pessoais, a diversidade de soluções dadas à subsistência e à moradia são fatores que dificultam a formulação de conceitos livres de ambiguidades.

Enquanto isso Escorel (1999) se posiciona afirmando, que a população em situação de rua, apesar de ser homogeneizada pelas carências em comum e pelos olhares da exclusão e do

desamparo, diferencia-se pelos motivos que levaram as pessoas desse grupo para a rua, pelo tempo de permanência nela, pelo grau de vínculos familiares existentes e pelas estratégias de sobrevivência adotadas.

Convergindo com Escorel (1999), Bursztyn (2000) classifica-os como pessoas socialmente desvinculadas, com os laços familiares rompidos, às vezes com distúrbios mentais. “Vivem da caridade pública e são “ajudados”, esporadicamente por grupos religiosos.” São várias as terminologias que tentam retratar a população em situação de rua, mas na verdade são apenas rótulos que remetem ao que eles possuem em comum, que é ter a rua como habitat ou como local onde buscam sustento e utilizam como moradia (Bursztyn 2000, p. 242).

A ONU (2016) propõe no seu relatório uma definição tridimensional da população em situação de rua, pois ela acredita que distintas definições da situação de rua servem para distintos propósitos. E que uma definição de aplicação universal com parâmetros comuns, como propõe o *Institute of Global Homelessness*, poderia ser importante para promover uma maior responsabilidade dos Estados e servir de informação aos objetivos do milênio.

À luz destas considerações, sabendo da abrangência de “nomes” que a população em situação de rua possui, a Relatora Especial propõe o seguinte conceito tridimensional baseado nos direitos humanos:

- a) A **primeira dimensão** se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais, e participar da vida em comunidade.
- b) A **segunda dimensão** considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
- c) A **terceira dimensão** reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão única dos sistemas que negam seus direitos, devem-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada (ONU, 2016, p. 5; **grifo nosso**).

Continuando essa mesma discussão sobre termos, historicamente a população em situação de rua foi e continua sendo relativamente invisível para a sociedade e para o Estado, pois ela só é vista quando incomoda. De acordo com a leitura de alguns artigos e entrevistas foi visto que um termo novo vem sendo bastante utilizado com este público que é “aparofobia” ele foi criado na década de 1990, pela filósofa espanhola Adela Cortina para designar a aversão aos pobres e suas implicações na democracia. É um neologismo que

remete etimologicamente às palavras gregas *áporos* (pobre, desvalido) e *phobos* (medo, aversão), ou seja, “aversão aos pobres”. Segundo Mendes (2023) "a aporofobia aborda pensamentos, atitudes, práticas e políticas presentes nas relações sociais que desprezam uma pessoa devido à sua condição puramente socioeconômica." Sendo assim, é perceptível que os termos que são direcionados para nomear o público em situação de rua são imersos de estereótipos. Entre os termos mais utilizados, segundo Oliveira (2016) estão: andarilho, mendigos, população em situação de rua, sem-teto, moradores de rua, povo da rua, sem-abrigo, população de rua e pessoas em situação de rua.

Cerqueira (2011) contribui com essa discussão afirmando que embora a população em situação de rua não seja uma temática estudada exaustivamente na academia, o que resulta na carência de pesquisas e publicações, como já foi exposto anteriormente, percebe-se uma preocupação dos autores em escolher a maneira mais correta para se referir a esta população, compreendendo que optar por alguns termos em detrimento de outros significa reduzir a associação desse grupo a vocábulos pejorativos, que levam adiante uma visão deturpada daqueles que precisam viver nas ruas.

Entre os vários termos existentes utilizados para nomear esse público muitos geram conflitos, em razão do desconhecimento do seu significado. Pois, dizer que uma pessoa é mendigo, pedinte, andarilho, morador de rua não é o mesmo que dizer que essa pessoa esta em situação de rua. Segundo Moraes (2022), apesar de serem vistos como sinônimos, os termos possuem algumas diferenças.

Quando falamos “morador de rua”, estamos nos referindo a pessoas que vieram habitar as ruas por diversos motivos. O termo traz certo peso maior, como se fosse à residência permanente desses seres humanos. Já a expressão “pessoa em situação de rua” especifica melhor quem dorme em praças, viadutos, pontes e em prédios abandonados. É uma forma mais temporária, sendo que algumas pessoas apenas dormem lá e vão para outros locais durante o dia (Moraes, 2022, p.43).

Apesar das conceituações convergentes e divergentes dos autores citados anteriormente, a definição legalmente reconhecida está no parágrafo único do Decreto Nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009, onde diz que:

[...] 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).

Disto isto, na compreensão da sociedade em geral, a terminologia morador de rua é satisfatória para definir as pessoas que são vistas dormindo em praças, vagando pelas cidades, pedindo esmolas ou trabalhando em atividades informais. No entanto, ao incluí-las em um mesmo grupo, ignora-se o fato de se tratar de uma população heterogênea, com inúmeras distinções entre seus sujeitos (Cerqueira, 2011).

Para finalizar essa discussão é válido ressaltar o posicionamento didático de Santos (2009) que aponta a diferença entre morador de rua e população em situação de rua. Segundo a autora, quem possui como habitat o ambiente inóspito das ruas, como é o caso do morador de rua, encontra-se em uma situação irreversível. Por outro lado, quem tem a rua apenas como mais um endereço dentre tantos outros durante a vida, encontra-se em uma situação provisória e superável.

## **2.2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

No desenvolvimento desta pesquisa não foram encontrados registros ou documentos históricos que relatem dados e/ou fatos efetivos sobre a história da População em Situação de Rua no Brasil. Alves (2019) afirma que não é possível atribuir uma data específica do surgimento da população em situação de rua, no Brasil, mas ressalta que é possível encontrar em suas análises o crescimento, deste fenômeno, diante dos acontecimentos históricos como: a escravidão, o período pós Revolução Industrial, desastres naturais, a pandemia, o aumento do desemprego, avanço da globalização, intensificação do fluxo migratório, aumento da desigualdade social, trabalho precário, entre outros acontecimentos que contribuem para a origem desse fenômeno.

Partindo deste fato é possível, então, realizar algumas considerações históricas que são necessárias para o surgimento desse fenômeno no Brasil. Segundo Azevedo (2022) é necessário citar de forma pontual que a abolição da escravatura lançou as ruas milhares de escravos. Constituindo grupos de pessoas sem emprego, sem moradia e sem condições de promover sua subsistência, vagando pelas ruas realizando a mendicância e/ou se submetendo a condições indignas de trabalho. De acordo com Maricato (1997), essas pessoas buscavam oferecer sua força de trabalho, agora livre, mas concorrendo em desigualdade de condições

com os outros pobres e imigrantes, que chegavam ao país ou mesmo migrando de outros Estados para áreas metropolitanas. Assim, interpreta-se que o “fim da escravidão” significou uma variável contundente na existência da população em situação de Rua no Brasil de forma direta e indireta.

É necessário considerar, também, o apontamento histórico feito por Silva (2009) que nos leva a observar um processo histórico onde a revolução industrial encerrou a transição entre o feudalismo e capitalismo, a fase de acumulação primitiva de capitais e de preponderância do capital mercantil sobre a produção. Que em meio esta transição o camponês de forma súbita e repentina perde sua propriedade e passa a vender sua força de trabalho nas indústrias na cidade. Porém, nem todos conseguem se adaptar a esta mudança brusca, ficando “descartado” da produção capitalista e, por conseguinte passa a sobreviver nas ruas. Descartados estes, tornavam-se parte do “exército industrial de reserva” segundo as palavras de Marx e Engels (1998) imersos no desemprego e na vulnerabilidade social.

Silva (2009) contribui com essa discussão afirmando que o surgimento da população em situação de Rua no Brasil, se deve ao fato de que os camponeses não eram absorvidos pela indústria, que estava crescendo com a mesma rapidez o qual se tornavam descartados e, além disso, não acompanhavam o ritmo frenético e massacrante da nova ordem de trabalho. Por consequência das circunstâncias, foram descartados à mendicância e a outros “desvios morais”, como o roubo e a vadiagem, por exemplo. Diante disso, surge o pauperismo como resultado da histórica desigualdade capitalista.

Valladares (1991) aponta outro aspecto importante da origem desta população no Brasil que é a questão sanitária-higienista. Assim como em alguns países da Europa, no Brasil, o discurso médico-higienista despertou a atenção para as condições de vida precária a que estavam submetidas vários segmentos da população que viviam nos centros urbanos recém criados pela indústria. Segundo o mesmo, o Rio de Janeiro era conhecido como a capital das epidemias, os médicos sanitaristas passaram a ter um papel crucial, junto ao poder público alertando sobre a importância da preservação da saúde principalmente nos cortiços, os quais foram alvos de várias campanhas sanitárias. “Na opinião das elites, o cortiço era o local em que germinava o mal que colocava em risco a saúde da população como um todo” (Valladares, 1991, p.86). Esse risco a que se referia não se restringia a disseminação de doenças, mas correspondia principalmente aos vícios e costumes.

A intensificação do processo de migração também marca uma variável significativa, no processo de intensificação da população em situação de rua no Brasil. Segundo Cerqueira

(2011) a migração de famílias e indivíduos aumentou significativamente a disparidade entre as classes sociais, ao passo que não havia moradia e nem trabalho para todos os que buscavam.

Segundo Boehm (2016) os migrantes correspondem a 71% do total de pessoas que vivem nas ruas na cidade de São Paulo e segundo a mesma fonte, essa realidade se repete em outras regiões metropolitanas, no Brasil. Os dados foram obtidos através do Censo Municipal realizado pela Secretaria de Assistência Social do município.

Com isto implica-se que a população em situação de rua é um fenômeno complexo, pois inúmeras são variáveis que possibilitam habitar as ruas, seja por motivos intrínsecos ou extrínsecos.

Considerando essas variáveis é possível pontualmente compreender a amplitude desse fenômeno no Brasil e no mundo. É de fato uma realidade concreta que está presente em todos os municípios e Estados, seja em grande ou pequena proporção. E que necessita de políticas públicas em saúde, habitação, educação, lazer, assistência e todas as intervenções possíveis para resgatar e promover a dignidade humana e os direitos fundamentais ao indivíduo.

### **2.3 CENÁRIOS INTERNACIONAIS SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Considerando os fatos elencados anteriormente, sobre a população em situação de rua no Brasil, é possível compreender que habitar as ruas não é um fato novo. A presença de pessoas que utilizam as ruas como meio de subsistência e moradia, aumenta no mundo todo, dia após dia. Este fenômeno social se caracteriza como global e atemporal, considerando que é presente em quase todas as partes do mundo e existe desde séculos atrás, de acordo com Abrantes (2022). Essa população explode na modernidade, não só pelo aumento populacional, mas pelos diversos fatores que já foram expostos no decorrer desse estudo.

Tendo em vista, o fato de que a população em situação de rua está presente em várias partes do mundo, Huberman (1981) afirma que nos séculos XVI e XVII, o número de pessoas nas ruas registrados na Europa era impressionante, a Holanda e a Inglaterra estavam cheias deles, e a Suíça já buscava métodos para combatê-los, como se tratasse de uma praga contagiosa. Os desabrigados eram perseguidos pelos “homens de bem”, quando estes não conseguiam expulsá-los do seu caminho por outros meios. Esses exemplos se repetiam por todo o continente europeu.

Para compreender historicamente a gênese dessa população no contexto europeu, Silva (2006) traz que a população em situação de rua emergiu em decorrência do estrutural contexto de desemprego em massa no qual se instaurou o pauperismo, alastrado por toda a Europa Ocidental ao final do século XVIII. Partindo para uma contextualização mais aprofundada, de acordo com Bresciani (1994), o sistema de exploração do trabalho estimulou a predominância do trabalho não especializado sobre o especializado. A concorrência do trabalhador não qualificado fez com que um grande número de alfaiates e sapateiros perdesse os seus empregos, sendo obrigados a recorrer à caridade. Quanto àqueles que ocupavam essas vagas liberadas, sofriam uma insegurança constante, tendo em vista que, diante da grande oferta de mão-de-obra, poderiam ser dispensados por qualquer motivo.

Para Bresciani (1994) a instabilidade do mercado de trabalho acentuou a extrema exploração do trabalhador e o forçou a morar no centro da cidade, próximo aos lugares onde sua busca pelo emprego ocasional se fazia possível. Nessas áreas, o excesso populacional piorava consideravelmente as condições sanitárias das moradias. Foi na região central da cidade que o problema se manifestou de modo mais expressivo, todavia, a superpopulação também se expandiu para os bairros próximos, até atingir o perímetro industrial, ainda em área urbana.

A busca era por refúgio, em Londres, pois além de mais riqueza, lá havia diversas instituições de caridade que poderiam acolhê-lo. Aos poucos, “Londres foi recebendo mendigos, dissolutos, pessoas sem teto, absorvendo as consequências ruins da vida urbana e da industrialização” (Bresciani, 1994, p.89). Para minimizar os efeitos do desemprego e tentar pertencer novamente à sociedade, essas pessoas buscavam como alternativa o emprego casual ou até mesmo formas menos honestas de sobrevivência, ou se inseriam em instituições caritativas como a citada abaixo:

Em 1869 foi fundada a Organização da Sociedade da Caridade (Charity Organization Society), cujo nome completo faz referência ao seu real intuito que é organizar e reprimir a mendicância (Society for Organizing Cheritable Relief and Repressing). Essa instituição condenava a caridade particular das pessoas ricas e apontava a urgência de se incorporar os pobres ao mundo do trabalho, pois a linha divisória entre desempregados circunstanciais e desocupados permanentes era tênue, o que dificultava a identificação de uma possível ameaça social (Bresciani, 1994, p.105).

Na contemporaneidade Adrantes e Lechner (2022) afirmam que na Europa, a situação de rua é presente em todo o continente, tanto na região ocidental como no leste europeu, alcançando até outros países nórdicos que dispõem de sistemas de proteção social que são modelos de inspiração para muitas sociedades em todo o mundo.

Com o levantamento de dados, na literatura, foram observadas algumas cidades européias e seus números, para análise deste estudo, sendo percebido: que segundo o Ministério Social da Áustria havia cerca de 15.090 pessoas em situação de rua, no ano de 2016, onde 70% residiam em Viena (Feantsa, 2017). Porém, dados oficiais estimavam 2.000 pessoas em situação de Rua na Croácia, enquanto segundo os cálculos de Feantsa (2017) aproximadamente 5.000 pessoas viviam desabrigadas no país (Vladislavjevic, 2018). Na República Checa, a estimativa de pessoas que vivem sem moradia é de 68.500, números de Ministério do Trabalho e Serviços Sociais do país (Feantsa, 2017), sendo apontado um quantitativo de quase 200.000 pessoas que sofreram exclusão habitacional (Adrantes; Lechner, 2022, p.179).

Sem uma atualização oficial cerca de 141.500 pessoas estavam desabrigadas na França em 2012, considerando ainda que as estatísticas não alcançam todos os que estão na ilegalidade, pelo receio destes de buscar abrigos públicos ( Yaouancq, 2013). Estima-se que 29.000 pessoas estão desabrigadas em Paris e arredores, com uma média de 8.000 dormindo nas ruas da capital francesa (Welliamson, 2018). Na Alemanha, contabilizando os refugiados havia 86.0000 desabrigados em 2017, excluindo os refugiados, o números de desabrigados fica entre 335.000 e 420.000 (Feantsa, 2017). Numa contagem anual, existem mais de 13.000 desabrigadas na Dinamarca em 2017, com tendência de aumento (Hus Forbi,2017). A taxa de desabrigados na Itália vem num processo crescente, em 2016 havia 50.7724 moradores de rua, notando-se um aumento de 3.000 em relação a 2011 (Feantsa, 2017 *apud* Adrantes, Lechner, 2022, p.180).

A Noruega é uma das poucas exceções, havendo um decréscimo do número de pessoas sem-teto, de 6.259, em 2012, para 3.904, em 2016 (Feantsa, 2017). Os números oficiais da Rússia são contestados, e desde 2010 não foram apresentados novos dados, sendo o número oficial daquele período de 64.000 pessoas sem teto. Porém, opositores do governo dizem que pode haver até 5 milhões de desabrigados na Federação Russa (Goble, 2017). Tem havido uma tendência de aumento do número de sem- teto na Inglaterra, apresentando-a entre 2016 e 2017 um aumento de 9% em relação aos números de 2014 e 2015, com 59.110 pessoas consideradas desabrigadas (White, 2018 *apud* Abrantes, 2022).

Considerando a realidade do mesmo fenômeno, população em situação de rua, em municípios e estados dos Estados Unidos da America (EUA) foi identificado que além das particularidades apresentadas da origem e do aumento da população em situação de rua, na Europa e no Brasil, outro fator que se destaca nos EUA é a imigração, que atrai pessoas de



diversos países e continentes em busca do sonho americano, gerando números gigantescos de pessoas nas ruas. No estado americano da Califórnia, por exemplo, o governo gastou bilhões de dólares para resolver o problema da situação de rua, mas o número só aumenta. Segundo dados federais, metade de todos os americanos que vivem na rua, estão na Califórnia, totalizando mais de 170.000 pessoas (CNN Brasil, 2023). Em Oakland, a população em situação de rua cresceu para mais de 5 mil – um aumento de 50% – desde 2015, segundo dados municipais.

Los Angeles também se atormenta com o número de moradores em situação de rua na cidade, praticamente dobrando na última década. Atualmente, em 2023, há cerca de 75.518 pessoas dormindo nas ruas da conhecida Cidade dos Anjos – um aumento de 10% em comparação com o ano passado, informou a Los Angeles Homeless Services Authority (LAHSA), principal agência responsável pela coordenação de habitação e serviços sociais para os sem-teto no Condado de Los Angeles.

Enquanto isso, San Francisco aparece como a terceira cidade da Califórnia com maior número de moradores de rua, porém, o problema diminuiu no último ano. Segundo o *site* SFIST, a cidade baixou em 3,5% o número de pessoas em situação de rua entre 2019 e 2022, de 8.035 para 7.754.

De acordo com o contexto apresentado é possível perceber que os fatores que geram e intensificam o aumento da população em situação de rua na Europa e nos EUA são em sua grande maioria os mesmos que geram no Brasil. E torna-se importante elencar que o aumento da inflação e as frequentes crises econômicas da pandemia de Covid-19 também agravaram a crise de moradia nos quatro cantos do mundo. Um relatório publicado no dia 05 de Outubro de 2023 aponta que ao menos 896 mil pessoas dormiram nas ruas no continente Europeu no ano de 2022. O relatório e a estimativa foi feita pela Federação Europeia de Organizações Nacionais dedicadas aos Sem-Teto (Feantsa, 2023). Segundo a *Agence France Press- AFP* (2023), o conflito na Ucrânia complicou uma situação que já era difícil, o aumento dos preços de alimentação e de energia somado às dificuldades em decorrência da pandemia ampliou o número de pessoas em vulnerabilidade. As entidades que trabalham no apoio e acolhimento dos sem-teto se posicionam para a necessidade de mais recursos e de melhoria nas políticas públicas para apoiar esta população. Na França, associações têm apontado mudanças no perfil das pessoas em situação de pobreza extrema e sem-teto.

Por conseguinte, o que chama atenção na contemporaneidade, finalizando essa discussão, é que a pobreza tem se agravado entre “mulheres solteiras com filhos, estudantes e

estrangeiros”, explica Brice, presidente da *Fédération 65a65 acteurs de 65a solidarité* (FAS). “A situação está se tornando complicada para eles, seja porque foram despejados de suas casas porque o aluguel subiu, seja porque o aumento dos preços da energia e dos alimentos é tão grande que eles não conseguem mais lidar com a situação, seja porque estão em acomodações de emergência enquanto o governo está no processo de fechá-las (AFP, 2023).

### 3 A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O CENTRO POP

Antes de iniciar a discussão sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua é necessário pontuar que um longo percurso histórico e legal existiu até chegar ao Decreto 7.053/2009, decreto que regulamenta Política Nacional para a População em Situação de Rua e é considerado um marco legal deste seguimento populacional até a contemporaneidade, por ser uma legislação específica para esse público. Para melhor compreensão do percurso legal direcionado a população em situação de rua, em âmbito federal, segue a tabela abaixo com informações estruturadas sobre o processo legal até o surgimento da política nacional.

**Quadro 4 - Iniciativas do governo federal para a População em Situação de Rua (PSR).**

1988- Constituição Federal
2004 – Instituição da Política Nacional de Assistência Social – assegura a cobertura da Assistência Social para a População em Situação de Rua.
2005 – Realização do I Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua.
2005 – Promulgação da Lei 11.258 de 30 de dezembro de 2005 – Altera a LOAS e estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua.
2006 – Governo federal cria o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e propor políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.
2007/2008 – Realização da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.
2009 – Realização do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua.
2009 - Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009 - instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento.
2010 - Instrução Operacional conjunta SNAS e SENARC nº 07 – traz orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.
2010 - Portaria nº 843 de 28 de dezembro de 2010 – Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos CREAS e pelos Centros Pop.
2012 – Resolução nº 3 de março de 2012 – Trata do cofinanciamento federal do PFMC para oferta pelo Centro Pop do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e da quantidade máxima de Centro Pop recebendo incentivo financeira em cada município.
2011 - Portaria 122 de 25 de janeiro de 2011. Definiu as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.
2011 - Programa Crack, é possível vencer! Lançado em dezembro de 2011, previa a estruturação da rede de cuidados e a implantação de diversos serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua
2012 - Portaria 123 de 25 de janeiro de 2012. Definiu os critérios de cálculo do número máximo de equipes de Consultório na Rua por município.
2015 – III Encontro Nacional da População em Situação de Rua. Realizado em outubro de 2015 em Brasília.
2022- A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou o Projeto de Lei 1. 653/2022, que cria o Estatuto da População em Situação de Rua.
2023 – O Projeto de Lei 1.635/2022, que cria o Estatuto da População em Situação de Rua, foi aprovado pela Comissão de Direitos Humanos (CDH) e agora será analisado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).
2023 – Assinatura do “Plano Ruas Visíveis” (11 de dezembro de 2023), com objetivo de efetivar a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Conta com o investimento de um bilhão de reais que serão distribuídos para: Assistência Social e Segurança Alimentar: investimento inicial de 575,7 milhões de reais; Saúde: investimento inicial de 304,1 milhões; Violência Institucional: investimento de 56 milhões; Cidadania, Educação e Cultura: investimento de 41,1 milhões.

**Fonte:** Elaborada pela autora, baseado em Barbosa (2018); Brasil (2023)

A partir do conhecimento destas informações sobre as leis que subsidiam e assistem a população em situação de rua é válido destacar a Política Nacional para a População em Situação de rua. Ela foi implementada de forma descentralizada e articulada com a União e os demais entes federativos que a ela aderirem. Importante enfatizar que apenas com a adesão é que suas responsabilidades são definidas e compartilhadas.

Esse fato ocorre em razão do Brasil ser um país regido pelo federalismo, ou seja, composto por União, estados, Distrito Federal e Municípios. Todas estas possuindo certo grau de autonomia para realizar sua própria gestão, legislação e arrecadação, mas importante pontuar que todas estas respondem e são subordinadas a uma instância maior que corresponde ao Estado brasileiro e a Constituição Federal de 1988.

Diniz (2019) contribui com essa discussão afirmando que historicamente, desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil passou por governos mais ou menos centralizados em seu sistema federativo. A República Velha, alguns períodos autoritários da Era Vargas e o Regime Militar de 1964 foram marcados por momentos de centralização política e econômica no país. A redemocratização, celebrada na Constituição Federal de 1988, exigiu uma mudança política que fortalecesse financeiramente e politicamente os estados e municípios. Desde então a federação brasileira é guiada pelo complexo processo de descentralização.

Considerando isto, o programa Centro Pop assim como outros programas elaborados na instância federal, acabam não se encaixando no município ou não atendendo a realidade municipal, porque são elaborados de cima para baixo (*top-down*) não atendendo as particularidades de cada problema e/ou de cada localidade. De acordo com o IBGE (2022) o Brasil possui atualmente 5.570 municípios, ou seja, uma vasta heterogeneidade de problemas e desafios pontuais, que carecem de resposta. Sabendo que dentro do sistema federativo, estes municípios possuem considerável autonomia para realizar sua gestão pública e executar as políticas públicas determinadas pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual.

Como discutido anteriormente, é nos municípios onde os burocratas de nível de rua executam e viabilizam as políticas públicas, propriamente ditas. Por essa razão a importância do município e do processo de municipalização. A Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia dos municípios ao torná-los entes federativos e ao garantir as transferências de

recursos do governo federal para estados e municípios (fundos de participação) permitindo uma tendência à municipalização. Ou seja, a proliferação de novos municípios.

Diniz (2019) ainda afirma que a perspectiva de municipalização trata da execução das políticas públicas a nível “subnacional”, mais próxima da população. Se levarmos em consideração que a população possui mais proximidade com a gestão local (Prefeitura) do que com a gestão federal (Presidência da República), é importante que as políticas públicas sejam executadas com maior qualidade, levando em consideração as especificidades de cada micro-região do Brasil.

A situação de rua é um fenômeno que ocorre em todas as regiões do país, e contempla vários municípios, com mais visibilidade nas grandes metrópoles brasileiras e não é uma problemática isolada, ou seja, apesar de já ser grave uma pessoa não ter uma moradia, o problema não finaliza aí, várias variantes se agregam aos moradores em situação de rua como: a violência, consumo excessivo de drogas, aumento da transmissão de determinadas doenças, tráfico, homicídios, suicídios, entre outras. Este é o cenário que emergenciou uma política pública que respondesse a estas demandas.

Segundo a Albuquerque (2012), o massacre de moradores de rua ocorrido na Praça da Sé, em São Paulo, no dia 19 de agosto de 2004, foi o ponto de reflexão para o início da articulação e organização das pessoas em situação de rua em âmbito nacional. Diversos foram os casos de violência e massacre de pessoas em situação de rua em todo o país, e com os números se elevando a cada dia mais. Então emergiu a partir daí a atuação mais incisiva do Movimento Nacional da População em Situação de Rua pressionando a Presidência da República para que fosse formulada uma política de assistência e proteção à população em situação de rua, então em 2009 surge a Política Nacional para População em Situação de Rua.

A Política Nacional para População em Situação de Rua foi decretada no dia 23 de dezembro de 2009 por meio do Decreto nº 7.053, encontrada na área de assistência social da federação. O foco central dessa política como diz o próprio nome é fornecer uma assistência em âmbito nacional à população em situação de rua, sendo compreendidos pela política como:

[...] 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).

O documento legal traz no seu texto os princípios e diretrizes que orientam a execução da política e reforça a importância da criação do Comitê Intersetorial que possui como

atribuição: elaborar planos de ação para a política, acompanhar e monitorar a política, propor formas de divulgação, acompanhar os Estados na implementação desta e avaliar-la.

No artigo 7º são apresentados os objetivos da Política Nacional para População em Situação de Rua:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas 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; e

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; **grifo nosso**).

Na citação acima destacamos o inciso XII porque nele contempla como objetivo a implementação dos centros de referência especializada para a população em situação de rua, popularmente conhecido como Centro POP. Esses constituem centros de atendimento à população em situação de rua, onde a população de rua tem oportunidade de cuidar da sua higiene pessoal, lavar roupas, fazer algumas refeições, participar de oficinas manuais, como por exemplo, artesanato, podem tirar documentos, se cadastrar em programas governamentais

e outros, porém não podem pernoitar. Em outras palavras, considerando a inexistência de acesso, dessa população aos direitos fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal, o próprio Estado institui esse centro, através desta política, para facilitar o acesso de condições dignas mínimas a este público.

De acordo com Brasil (2009) o padrão mínimo de qualidade que o decreto apresenta, exige conforto, segurança da rede de atendimento temporário, observando o limite da capacidade de beneficiados, as regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, insalubridade e acima destes que a distribuição geográfica contemple a necessidade da população em situação de rua de forma efetiva.

Para contribuir com a divulgação e acompanhamento, além de outras funções, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República institui o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições, presentes no Decreto:

- I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantido o anonimato dos denunciantes;
- II - apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local;
- III - produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas;
- IV - divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e
- V - pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua (Brasil, 2009).

### **3.1 DESENHO INSTITUCIONAL DO CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - CENTRO POP**

A Política Nacional para População em Situação de Rua, ao elencar seus objetivos previu a implantação de centros de referência especializados para o atendimento da população em situação de rua no âmbito da política de assistência social, lançando bases para que, em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais previsse a implantação desta unidade no SUAS, o que passou a ser apoiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) a partir do ano de 2010.

Assim, o Centro POP, previsto no Decreto nº 7.053/2009, constitui-se como uma unidade de referência da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade, de natureza

pública e estatal. Diferentemente do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que atua com diversos públicos e oferta, obrigatoriamente, o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), o Centro POP volta-se, especificamente, para a oferta, obrigatoriamente, do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. O papel da Assistência Social, por meio do Centro POP, é garantir proteção social e os direitos dessas pessoas através de serviços especializados.

O Centro POP embasado no Decreto nº 7.053/2009 e no Caderno de Orientações Técnicas representa um espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas e Situação de Rua devem-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social, além da busca da reinserção social da pessoa em situação de rua.

Conforme avaliação e planejamento prévio da gestão local, o Centro POP poderá também ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social, desde que esta oferta não incorra em prejuízos ao desenvolvimento do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e, ao mesmo tempo, seja, no contexto local (SUAS, 2011).

O Centro Pop, “tem a finalidade de assegurar atendimento e realizar atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida” (Brasil, 2013, p.40). Em outras palavras, baseado na mesma legislação é possível afirmar que ele deve oferecer orientação individual e grupal e trabalho técnico para análise das demandas dos usuários, disponibiliza espaços para guarda de pertences, higiene pessoal, alimentação e provisão de documentação civil, e promover encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais ou a outros serviços que contribuam para a autonomia, inserção social e proteção às situações de violência.

A atuação do Centro Pop esta relacionada em contribuir com a redução das violações dos direitos socioassistenciais e dos danos causados por violações de direitos, para a construção de novos projetos de vida e para garantir proteção social às famílias e indivíduos. Entre as normativas legais, que a Tipificação nacional ( 2013) e o Caderno de normas técnicas (2011) apresentam, se orienta que as unidades devem estar abertas ao público por, no mínimo, cinco dias úteis por semana e o horário de funcionamento deve ser, pelo menos, de oito horas diárias.



De acordo com o Censo SUAS 2022 (Sistema Único de Assistência Social), o Brasil possui exatamente 241 unidades do Centro Pop distribuídas em 216 municípios; na Paraíba possuímos sete unidades distribuídas nos municípios de Bayeux, Cabedelo, Ingá, João Pessoa, Patos, Santa Rita e Campina Grande.

Apesar de estarem alicerçadas legalmente e terem sido pactuadas por gestores dos três níveis de governo, observa-se, após mais de dez de anos de sua formulação, que sua implementação nos territórios não ocorreu no ritmo previsto pelo governo federal. Segundo o IPEA (2022) a expectativa inicial do governo federal era implantar o Centro Pop em 346 municípios, porém, ao final de 2016, apenas 204 municípios haviam as implantadas e em comparação ao ano de 2022 o Censo SUAS mostra que o número ainda não alcançou o planejado, possuindo apenas 241 unidades, em 216 municípios. Sabendo deste problema de implementação a nível nacional, esse estudo buscou averiguar o processo de implementação do Centro Pop de Campina Grande, a fim de analisar se a execução do serviço corresponde ao planejamento inicial e ao que esta exposta na lei.

### **3.2 Caracterização do Serviço Especializado para Pessoas em Situação De Rua**

O Centro Pop oferta o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua que é destinado às pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar acompanhamento especializado com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de novos vínculos interpessoais e/ou familiares, tendo em vista a construção de novos projetos e trajetórias de vida, que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua. O programa não apresenta restrição etária para seu atendimento, como afirma a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, onde afirma que:

[...] constituem público deste Serviço: jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Destaca-se que crianças e adolescentes podem ser atendidos pelo Serviço somente quando estiverem em situação de rua acompanhados de familiar ou pessoa responsável (MDS, 2011, p.36).

O Centro Pop oferece trabalho técnico (profissionais do Serviço Social, Psicólogo, Terapeuta Ocupacional, Antropólogo, Pedagogo, entre outros) para a análise das demandas

dos usuários, acompanhamento especializado e trabalho articulado com a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, de modo a contribuir para a inserção social, acesso a direitos e proteção social das pessoas em situação de rua. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua devem ser proporcionadas vivências que favoreçam o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a mobilização e a participação social dos usuários. Nessa perspectiva, o Serviço deve oportunizar espaços e atividades que possam efetivamente contribuir para que o Centro POP se constitua como referência no território para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito.

As ações desenvolvidas no Serviço especializado para pessoas em situação de rua devem ser orientados pelos seguintes objetivos de acordo com o MDS (2011, p. 37): Possibilitar condições de acolhida na rede socioassistencial; Contribuir para a construção de novos projetos de vida, respeitando as escolhas dos usuários e as especificidades do atendimento; Contribuir para resgatar e preservar a integridade e a autonomia da população em situação de rua; Promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária.

É válido destacar que este Serviço configura-se como um importante canal para a inserção das pessoas em situação de rua, também, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, a partir da realização dos encaminhamentos para sua viabilização. Além das providências necessárias à inclusão no Cadastro Único, o Serviço deve dispor de registros próprios dos dados de pessoas em situação de rua localização da/pela família, parentes e pessoas de referência, assim como um melhor desenvolvimento do trabalho social. Quando necessário este Serviço deverá promover também o acesso à documentação pessoal.

Em conformidade com os conceitos e bases do SUAS, o documento norteador do Centro Pop (2011) elenca alguns eixos que devem nortear a organização, oferta e concepção da atuação profissional no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, são estes:

a) Ética e respeito à dignidade, diversidade e não discriminação - de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a atenção ofertada pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve se basear em postura ética, de respeito à dignidade e diversidade, sem discriminações ou restrições decorrentes de condições socioeconômicas, nível pessoal de instrução formal, crença ou religião, orientação sexual, raça e/ou etnia, gênero, arranjo familiar, presença de deficiência, procedência do meio urbano ou rural, etc.

b) Atenção especializada e qualificação do atendimento - frente às situações vivenciadas pelas pessoas em situação de rua, seu atendimento exige dos profissionais conhecimentos mais específicos sobre essa complexa realidade de vida e os fatores a ela relacionados. Além de conhecimentos, é preciso que os profissionais tenham domínio de habilidades necessárias para a efetivação de um atendimento qualificado.

c) Acesso a direitos socioassistenciais - é importante assegurar aos cidadãos e cidadãs, usuários da política de Assistência Social, no usufruto do direito garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro, os direitos socioassistenciais: à equidade rural e urbana; ao acesso à rede socioassistencial; à convivência familiar, comunitária e social; à proteção social por meio da intersetorialidade; ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais; dentre outros (CNAS, 2009).

d) Trabalho em rede - o alcance da integralidade da proteção social e do acesso a direitos das pessoas em situação de rua exige a busca permanente de articulação e integração intersetorial, tendo em vista o acesso dos usuários aos demais serviços, programas, projetos e benefícios da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, que têm por função a defesa e a responsabilização em casos de violação dos direitos, tais como o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Organizações da Sociedade Civil (como Centros de Defesa e Fóruns de Defesa de Direitos).

e) Relação com a cidade e a realidade do território - é nos espaços públicos da cidade que inúmeras condições locais interagem, influenciam e caracterizam a vida das pessoas em situação de rua. Para a realização do trabalho com pessoas em situação de rua é importante, portanto, considerar a relação que estabelecem com a cidade e o território. Nesse sentido, faz-se necessário, inicialmente, identificar quais são os lugares de maior concentração e trânsito dessas pessoas na cidade. Além disso, é importante procurar compreender: suas estratégias de sobrevivência e adaptação; seus costumes; as relações que mantém no espaço em que vivem e convivem; as condições a que estão expostos cotidianamente; e os recursos disponíveis com os quais podem contar na cidade, por exemplo, as redes sociais que lhes dão apoio no dia a dia.

f) Mobilização e Participação social - ao longo do acompanhamento realizado no âmbito do Serviço deve-se primar pelo estímulo à participação dos usuários na vida pública do território, com a perspectiva de se desenvolver competências para o enfrentamento coletivo da situação vivenciada, para a ressignificação de vivências e para a construção de novos projetos de vida, pautados na compreensão crítica da realidade social.

Sobre o cofinanciamento do Serviço Especializado para a População em Situação de Rua constitui corresponsabilidade dos entes federados (NOB SUAS, 2005). O cofinanciamento federal para apoio à oferta deste Serviço nos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua é operacionalizado por meio do Piso Fixo de Média Complexidade, via transferência regular e automática de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais e do Distrito Federal. Os critérios para cofinanciamento do Governo Federal – MDS são definidos e pactuados no âmbito da CIT – Comissão Intergestores Tripartite e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (MDS, 2011, p.50).

### **3.3 Planejamento e implantação do centro POP**

O processo de planejamento e implantação do Centro Pop a *priori* é de responsabilidade do gestor municipal que burocraticamente incorpora ao Plano de Assistência Social a ser submetido ao Conselho de Assistência Social do Município. O gestor ainda é responsável tanto no que se refere à definição de sua localização, espaço físico e recursos humanos, quanto ao quantitativo de unidades a serem implantadas na localidade. Para tanto, deve considerar o reconhecimento do território, com suas especificidades e características de ocupação. Nesse sentido, a implantação da Unidade deve ser precedida da elaboração de um diagnóstico socioterritorial que identifique as áreas de maior concentração e trânsito dessa população, bem como sua dinâmica de movimentação (Brasil, 2011).

Para a realização desse diagnóstico socioterritorial podem ser utilizados dados e informações: de pesquisas e levantamentos específicos; de vigilância socioassistencial; disponibilizados por serviços socioassistenciais de atenção a essa população como, por exemplo, Serviços Especializados em Abordagem Social e Serviços de Acolhimento específicos; dados e informações de outras políticas públicas, dos órgãos de defesa de direitos, além dos conselhos de defesa de direitos e das políticas setoriais; dados e informações fornecidas pelos movimentos sociais desse segmento; dentre outros.

Além de proporcionar mais transparência para a implantação e posterior implementação os dados obtidos também contribuem para conhecer o modo de vida dessa população, saber se já usufruem de alguma política ou benefício social, se existe alguma rede de atendimento próxima que dá apoio, ou outro tipo de intervenção.

De acordo com o Caderno de Orientações e Normas Técnicas do Centro Pop (2011), devido a sua peculiaridade, ele deve ser implantado em local de fácil acesso, com maior concentração e trânsito das pessoas em situação de rua. Geralmente essa população “escolhe” se concentrar nas regiões centrais da cidade, sendo indicada nestes casos, a implantação da Unidade nesta área. Nas metrópoles, e até mesmo em municípios de grande porte, o diagnóstico socioterritorial poderá apontar outras áreas de maior concentração e trânsito das pessoas em situação de rua, para além da região central.

Além de dados do diagnóstico socioterritorial e a incidência da população em situação de rua, a definição da localização e do quantitativo de Centros POP a serem implantados em cada localidade deverá considerar a capacidade de atendimento de cada Unidade (infra-estrutura e recursos humanos), de acordo com o caderno de normas técnicas (2011).

A seguir, serão elencadas algumas etapas que podem compor o planejamento da implantação do Centro POP, as quais podem ser flexibilizadas e adaptadas para adequação à realidade social local. Destacando que algumas etapas estão interligadas e, em determinados momentos, podem ocorrer simultaneamente, considerando a dinâmica e a realidade local. De acordo com (Brasil, 2011, p. 47):

a) Elaboração de diagnóstico socioterritorial que permita identificar:

Informações sobre as áreas de maior concentração e trânsito da população em situação de rua no município ou DF;

Dados e informações sobre o perfil e as especificidades da população em situação de rua no município ou DF;

Mapeamento da rede de serviços que poderá ser articulada ao Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.

b) Identificação do quantitativo de unidades de Centro POP necessárias, considerando a demanda local, o quantitativo de Unidade (s) já existente (s), se for o caso, e o quantitativo a implantar;

c) Definição do território de abrangência de cada Unidade, no caso de municípios com mais de uma Unidade;

d) Definição dos Serviços que cada Centro POP deverá ofertar, considerando a oferta obrigatória do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua em todas as Unidades e a possibilidade de oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme avaliação e planejamento da gestão local;

- e) Definição dos fluxos locais, com previsão de papéis e responsabilidades, para a identificação e inclusão das pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
- f) Levantamento de custos e planejamento financeiro-orçamentário para implantação e manutenção do Centro POP e do (s) Serviço(s) ofertado(s);
- g) Elaboração de projeto técnico-político da Unidade, que aborde aspectos de seu funcionamento interno, serviço (s) ofertado(s), metodologia de trabalho que será adotada pela equipe, relacionamento com os usuários, com a rede e com a comunidade.
- h) Definição de local com infraestrutura adequada e localização estratégica para implantação da Unidade;
- i) Mobilização e sensibilização da comunidade nos territórios onde o Centro POP será implantado;
- j) Organização de equipamentos, mobiliário e materiais necessários ao efetivo funcionamento da Unidade;
- k) Definição, composição e capacitação dos Recursos Humanos;
- l) Planejamento de medidas preventivas voltadas à segurança dos trabalhadores e dos (as) usuários (as) da Unidade;
- m) Planejamento de política de capacitação e educação permanente;
- n) Definição de fluxos de articulação com as Unidades CREAS e serviços de acolhimento existentes no município;
- o) Definição de fluxos de articulação com as demais Unidades e serviços da rede socioassistencial;
- p) Mobilização da rede das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos para a construção e pactuação de fluxos de articulação intersetorial, em especial a política de saúde, trabalho e renda, habitação, educação e segurança alimentar e nutricional;
- q) Planejamento dos procedimentos para o monitoramento e a avaliação.

### **3.4 Infraestrutura Física, Materiais e Identificação da Unidade**

De acordo com o caderno de normas técnicas do Centro Pop (2011), para o efetivo funcionamento da Unidade e alcance dos objetivos do Serviço ofertado, deve-se assegurar um espaço físico adequado e materiais necessários à execução das ações a serem desenvolvidas.

O Centro POP deve ser implantado em edificação com espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser improvisado em qualquer espaço.

Além de contar com espaços essenciais ao desenvolvimento de suas atividades, o Centro POP deve contar com ambiente acolhedor. E para que o ambiente seja acolhedor, além da postura ética, de respeito à dignidade, diversidade e não-discriminação, compartilhada por toda a equipe, o espaço físico deve contar com condições que assegurem, de acordo com Brasil (2011):

- Atendimento em condições de privacidade e sigilo;
- Adequada iluminação, ventilação, conservação, salubridade e limpeza;
- Segurança dos profissionais e público atendido;
- Acessibilidade a pessoas com deficiência, idosos, gestantes, dentre outras;
- Espaços reservados para guarda de prontuários, com acesso restrito aos profissionais devidamente autorizados. Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso restrito aos prontuários; Informações disponíveis em local visível sobre os serviços ofertados, as atividades desenvolvidas e o horário de funcionamento da Unidade.

Brasil (2011) orienta que a estrutura física do Centro POP deve assegurar condições mínimas de acessibilidade às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida, priorizando: acesso principal adaptado com rampas, da calçada à recepção; acesso adaptado às principais áreas do Centro POP (salas de atendimento, banheiro e refeitório); banheiros adaptados.

É importante mencionar que a acessibilidade deve, também, propiciar acesso ao Centro POP de pessoas com outras dificuldades, para além das dificuldades de locomoção, como, por exemplo, a deficiência visual e auditiva. Nessa direção, é desejável que o ambiente físico seja adaptado e que a equipe conte com suporte para o atendimento a essas demandas (como por exemplo, treinamento para auxiliar pessoas com deficiência visual; placas de identificação em Braille; suporte eventual de profissional com domínio de libras ou capacitação de profissional da equipe nesta língua; dentre outras medidas que podem ser adotadas).

De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas (2011) O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua deverá dispor de espaços para:

- Recepção e acolhida inicial;

- Sala para atividades referentes à coordenação, reunião de equipe e/ou atividades administrativas;
- Sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos;
- Salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio;
- Copa/cozinha;
- Higiene pessoal (banheiros individualizados com chuveiros, inclusive);
- Banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;
- Lavanderia com espaço para secagem de roupas;
- Refeitório;
- Guarda de pertences, com armários individualizados.
- Constituem materiais essenciais, que todo Centro POP deverá dispor:
- Mobiliário, computadores, impressora e telefone;
- Acesso à internet;
- Material de expediente e material para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas (pedagógicos, culturais, esportivos etc.);
- Veículo para utilização pela equipe;
- Arquivos, armários ou outros, para guarda de prontuários físicos em condições de segurança e sigilo;
- Armários individualizados para guardar pertences das pessoas atendidas;
- Materiais para a produção e realização de lanches;
- Artigos de uso e higiene pessoal;
- Bancos de dados necessários ao desenvolvimento das atividades do(s) Serviço(s).
- Material multimídia, tais como: TV, equipamento de som, máquina fotográfica, dentre outros.
- Mural com informações de interesse dos usuários, como: horário de atendimento e funcionamento da Unidade; endereços de agências de encaminhamento para postos de trabalho; informações sobre cursos de capacitação profissional e educação de jovens e adultos; endereços de serviços de acolhimento etc.

Independente da fonte de financiamento, a Unidade do Centro Pop deverá ter afixada em local visível, placa de identificação com o nome por extenso – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP).



**Figura 5 - Modelo de Placa do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua**



**Fonte:** Caderno de Orientação Centro Pop (2011)

Tal identificação tem como objetivo dar visibilidade à Unidade e fixar, em âmbito nacional, uma mesma nomenclatura e padrão visual, de modo a garantir seu fácil reconhecimento e identificação pelos usuários, pela rede e pela comunidade. Nos municípios ou no Distrito Federal com mais de um Centro POP, poderá ser acrescido na identidade visual um nome fantasia, preferencialmente que faça referência à área de abrangência da Unidade.

O Centro POP de acordo com o Caderno de Orientações Técnicas (2011) orienta que a instituição deve permanecer aberto para atendimento ao público, necessariamente nos dias úteis, no mínimo 5 (cinco) dias por semana, durante 8 (oito) horas diárias, garantida a presença, nesse período, de equipe profissional essencial ao bom funcionamento da Unidade. E orienta também que a capacidade instalada de atendimento corresponde à capacidade potencial do Centro POP para ofertar o atendimento a indivíduos e famílias. O gestor local da política de Assistência Social deverá planejar a implantação da Unidade de modo que possa comportar o acompanhamento mensal a até 80 (oitenta) casos (famílias/indivíduos). E ambas orientações podem se adaptar de acordo com a realidade de cada instituição e da demanda posta.

### 3.5 Recursos Humanos: Perfil e Atribuições

Os recursos humanos constituem elemento fundamental para a efetividade do trabalho social e para a qualidade dos serviços prestados pelo Centro POP. Para a adequada composição da equipe da Unidade deve-se observar o prescrito na NOB/RH/2006, e, ainda, na Resolução do CNAS nº 17/2011.

Nessa direção, recomenda-se como equipe de referência para uma capacidade de acompanhamento no Centro POP a 80 (oitenta) casos (famílias ou indivíduos/mês) a seguinte composição, de acordo com a tabela abaixo.

**Quadro 5 - Profissionais do Centro Pop**

<b>Centro de Referência Especializado em situação de Rua</b>	<b>Capacidade de Atendimento 80 casos(famílias para Pessoas (famílias ou indivíduos)</b>
01 Coordenador	
02 Assistentes Sociais	
02 Psicólogos	
01 Técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional.	
04 Profissionais de nível superior ou médio para realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (quando ofertada pelo centro POP), e /ou para o desenvolvimento de oficinas Socioeducativa, dentre outras atividades.	
02 Auxiliares Administrativos	

**Fonte:** Caderno de Orientação Centro Pop (2011)

A equipe de referência disposta no quadro acima deverá ser redimensionada e ampliada, quando necessário, considerando: aumento da demanda por atendimento, serviços ofertados e capacidade de atendimento da Unidade.

Para a composição da equipe, faz-se necessário a priorização de profissionais com perfil e habilidades para o desenvolvimento do trabalho social com pessoas em situação de rua. O coordenador deverá, preferencialmente, exercer função exclusiva, tendo em vista o grau de responsabilidade e desempenho de suas atribuições no âmbito da Unidade.

A seguir na tabela esta contida nas figuras, informações estruturantes das atribuições do coordenador e dos membros de nível superior atuantes no Centro Pop, presentes no Caderno de Orientações Técnicas do Programa.

### Quadro 6 - Perfil e atribuições do (a) Coordenador (a) do Centro POP

<b>Perfil</b>
Escolaridade de nível superior;
Experiência na área social, em gestão pública e coordenação de equipe;
Experiência e conhecimentos sobre população em situação de rua;
Conhecimento das normativas e legislações referentes à política de Assistência Social e as pessoas em situação de rua;
Habilidade para comunicação, coordenação de equipe, mediação de conflitos, organização de informação, planejamento, monitoramento e acompanhamento de serviços.
<b>Principais Atribuições</b>
Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do Centro POP e seu (s) serviço (s), quando for o caso;
Articular, acompanhar e avaliar o processo de implantação do Centro POP e seu (s) serviço (s), quando for o caso;
Participar da elaboração, do acompanhamento, da implementação e avaliação dos fluxos e procedimentos adotados, visando garantir a efetivação das articulações necessárias;
Coordenar a relação cotidiana entre o Centro POP e as demais Unidades e serviços socioassistenciais, especialmente com os serviços de acolhimento para população em situação de rua;
Coordenar o processo de articulação cotidiana com as demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, recorrendo ao apoio do órgão gestor, sempre que necessário;
Definir com a equipe, a dinâmica e os processos de trabalho a serem desenvolvidos na Unidade;
Discutir com a equipe técnica, estratégias e ferramentas teórico-metodológicas que possam qualificar o trabalho;
Coordenar a execução das ações, assegurando diálogo e possibilidades de participação dos profissionais e usuários
Coordenar o acompanhamento do (s) serviço (s) ofertado, incluindo o monitoramento dos registros de informações e a avaliação das ações desenvolvidas;
Coordenar a alimentação dos registros de informação e monitorar o envio regular, de informações sobre a Unidade ao órgão gestor;
Identificar as necessidades de ampliação do RH da Unidade ou capacitação da equipe e informar ao órgão gestor de Assistência Social;
Contribuir para avaliação, por parte do órgão gestor, dos resultados obtidos pelo Centro POP;
Participar das reuniões de planejamento promovidas pelo órgão gestor de Assistência Social e representar a Unidade em outros espaços, quando solicitado;
Coordenar os encaminhamentos à rede e seu acompanhamento.

**Fonte:** Caderno de Orientação Centro Pop (2011)

### Quadro 7 - Perfil e atribuições dos técnicos de nível superior da equipe do Centro POP

Técnico de Nível Superior
<b>Perfil</b>
Escolaridade mínima de nível superior;
Conhecimento das normativas e legislações referentes à política de Assistência Social e às pessoas em situação de rua;
Conhecimento da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos;
Conhecimentos teóricos, habilidades e domínio metodológico necessários ao desenvolvimento de trabalho social com pessoas em situação de rua;
Conhecimentos e desejável experiência em trabalho em equipe interdisciplinar, trabalho em rede e no atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos.
<b>Principais Atribuições</b>
Acolhida, escuta qualificada, oferta de informações e orientações;
Elaboração, com os usuários, do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades do acompanhamento especializado de cada usuário;

Realização de acompanhamento, por meio de metodologias e técnicas individuais e coletivas que contemplem as demandas identificadas;
Realização de visitas domiciliares a familiares e/ou pessoas de referência, sempre que possível, com vistas ao resgate ou fortalecimento de vínculos;
Articulações, discussões, planejamento e desenvolvimento de atividades com outros profissionais da rede, visando ao atendimento integral dos usuários atendidos e qualificação das intervenções;
Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgão de defesa de direito;
Participação nas atividades de capacitação e formação continuada;
Participação nas reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos no (s) Serviço (s) e planejamento das ações a serem desenvolvidas; na definição de fluxos de articulação; no estabelecimento de rotina de atendimento e acolhida dos usuários; na organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos;
Estímulo à participação dos usuários na definição das ações desenvolvidas ao longo do acompanhamento;
Alimentação de sistema de informação, registro das ações e planejamento das atividades a serem desenvolvidas;
Relacionamento cotidiano com a rede, tendo em vista o melhor acompanhamento dos casos.

**Fonte:** Caderno de Orientação Centro Pop (2011)

De acordo com o decreto a capacitação dos trabalhadores do Centro POP deve ser promovida com o objetivo de ampliar conhecimentos, habilidades, potencialidades e capacidades técnicas e gerenciais dos Recursos Humanos da Unidade. Esse processo tem por fundamento o princípio da educação permanente, previsto na NOB/RH/2006 e a Lei nº 12.435/2011.

Constitui atribuição do órgão gestor de Assistência Social, com o apoio da coordenação da Unidade, a promoção do processo permanente de capacitação dos trabalhadores, a fim de garantir maior qualificação nas ofertas providas no Centro POP. Para tanto, de acordo com o Caderno Normativo (2011) é importante que o órgão gestor elabore um plano de capacitação, prevendo, inclusive, as ações direcionadas à capacitação e educação permanente da equipe do Centro POP em sua totalidade: coordenação, técnicos, profissionais de nível médio e auxiliares.

### **3.6 Monitoramento e Avaliação do Centro POP**

O monitoramento e a avaliação são funções necessárias ao órgão gestor e a coordenação do programa, cabendo a este, de acordo com o Caderno Normativo Técnico (2011) o monitoramento cotidiano das ações planejadas e a avaliação quanto aos resultados obtidos nos processos de trabalho do Centro POP e ações desenvolvidas no(s) Serviço(s).

Pelo monitoramento cotidiano é possível verificar a necessidade de mudanças de percurso e alterações no planejamento das ações e nos processos de trabalho, visando garantir

a qualidade do serviço prestado. É necessário que o Centro Pop seja um ambiente que possibilite a avaliação e monitoramento, considerando que é o momento de olhar para o trabalho desenvolvido e aprender com as experiências mal sucedidas.

O monitoramento e a avaliação por parte do órgão gestor têm, igualmente, a finalidade de aprimoramento do trabalho, por meio de análises mais amplas que considerem também a realidade na qual se insere a Unidade e permitam, inclusive: monitorar resultados ao longo do tempo; analisar relações e integração entre a oferta de serviços, benefícios e programas de transferência de renda; e identificar pactuações intersetoriais necessárias para fortalecer as possibilidades de atuação em rede (Brasil, 2011, p. 62).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009) reforça a importância do monitoramento e avaliação afirmando que para haver resultados efetivos junto à população em situação de rua, é imprescindível que os entes da federação institua Comitês Gestores Intersetoriais de Acompanhamento e Monitoramento/Avaliação da Política para População em Situação de Rua, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento desse público, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Assim, ressalta-se a importância de se realizar o monitoramento e a avaliação de modo integrado à área de vigilância socioassistencial, com vistas a zelar pelo padrão de qualidade na oferta dos serviços socioassistenciais e analisar a adequação entre a oferta de serviços e as necessidades de proteção social especial da população. Nessa perspectiva, os instrumentais de registro devem contemplar os dados e informações necessários ao processo de monitoramento e avaliação, incluindo as articulações em rede e as parcerias realizadas para o atendimento aos usuários, como também esta atenta a participação nos comitês e grupos de acompanhamento e avaliação da política nacional para a população em situação de rua.

## 4 METODOLOGIA

A pesquisa de campo realizada no Programa Centro Pop de Campina Grande-PB contou com a colaboração dos 27 funcionários e da coordenadora institucional que prontamente acolheu a pesquisa e proporcionou um ambiente físico adequado para a realização das entrevistas, disponibilizando uma sala confortável e proporcionando que todos rotativamente respondessem os questionários sem comprometer a sua função de trabalho. Cada funcionário independente de sua escolaridade ou função mostrou interesse em contribuir com a pesquisa visando à melhora do serviço ao usuário.

A pesquisa realizada se caracterizou como um estudo de caso de tipo exploratório e descritivo, com foco na análise qualitativa e quantitativa. Para alimentação do banco de dados, foram utilizados dados primários, dados secundários oriundos dos relatórios mensais e do relatório anual (ano de 2023) do Programa Centro Pop, fontes de documentos e realização de entrevistas com questionários estruturados e semiestruturados. A pesquisa foi desenvolvida em regime de rotatividade de funcionário, em uma sala com portas fechadas, preservando o sigilo e a privacidade do entrevistado, a presença da pesquisadora foi constante em sala, para esclarecimento de dúvidas quando pertinente. Este estudo analisou a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB.

O processo de coleta de dados foi realizado através de técnica qualitativa, utilizando documentos normativos institucionais e relatórios, bem como entrevista direcionada a coordenação da instituição, do município e através de técnica quantitativa, onde foram utilizados questionários que foram aplicados aos funcionários da instituição.

Em posse dos dados, o tratamento foi objetivado através da análise descritiva. Na tabela, a seguir, estão postas as nove categorias que foram pesquisadas durante o estudo, juntamente com suas cinquenta e quatro variáveis coletadas, os dados relacionados aos instrumentos de coleta utilizados implicou que o questionário respondeu a vinte variáveis, a entrevista respondeu a dezenove variáveis, ambos responderam a sete variáveis e a análise documental respondeu a sete variáveis.

**Quadro 8 - Indicadores técnicos de informações da pesquisa de campo**

CATEGORIAS	VARIÁVEIS FRACIONADAS	INSTRUMENTO DE COLETA	NÍVEL DE MENSURAÇÃO
Recursos orçamentários	Valor orçamentário anual (como se compõem)	Entrevista	Contínua
	Valor de despesa mensal	Entrevista	Contínua
Recursos humanos	Número funcionários efetivos	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de funcionários contratados	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de terceirizados	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de funcionários com formação superior	Questionário	Contínua
	Número de funcionários com formação nível médio e técnico	Questionário	Contínua
	Número de funcionários com formação nível fundamental	Questionário	Contínua
	<b>a- Categorias Profissionais</b>		
	Número de assistente social	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de psicólogo	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de Terapêutico Ocupacional	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de Antropólogo	Entrevista e Questionário	Contínua
	Número de Pedagogo	Entrevista e Questionário	Contínua
Capacitação Profissional	Caráter permanente	Entrevista	Contínua
	Caráter eventual	Entrevista	Contínua
	Tipos de capacitação	Entrevista	Contínua
Recursos Materiais	Mobiliário adequado a demanda	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Internet	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Materiais de Papelaria	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Armários (usuários e funcionários)	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Utensílios de higiene pessoal	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Bancos de dados necessários para o desenvolvimento do serviço (ex: BPC)	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Materiais de Multimídia: TV, som.	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	-Espaços informativos e educativos.	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
Espaço físico	Dormitórios	Questionário	Dicotômico (sim ou não)

	Banheiros	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	Refeitório	Questionário	Dicotômica (sim ou não)
	Espaço em condições de sigilo	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	Acessibilidade	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	Espaço restrito para arquivo de documentação	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	Espaço para atividades coletivas	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
	Lavanderia	Questionário	Dicotômico (sim ou não)
Funcionamento	Quantos dias por semana	Entrevista	Contínua
	Qual horário de funcionamento	Entrevista	Contínua
	Feriadões	Entrevista	Contínua
Beneficiários	Número de pessoas atendidas	Análise Documental	Contínua
	Idosos	Análise Documental	Dicotômica (sim ou não)
	Pessoas LGBTQIA+	Análise Documental	Dicotômico (sim ou não)
	Idade	Análise Documental	Contínua
	Sexo	Análise Documental	Dicotômica (sim ou não)
	Dependente de alguma substância	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	Escolaridade	Análise Documental	Contínua
	Acessam a instituição de forma habitual ou esporádica	Análise Documental	Dicotômica (sim ou não)
Serviços Ofertados	Quantos e quais são os serviços ofertados	Entrevista	Contínua
	Possui alguma categorização, ou preferência, por faixa etária ou sexo;	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	O orçamento mensal custeia todos os serviços planejados;	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
Monitoramento e Avaliação	Permanente	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	Periódico	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	Pela própria Instituição	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	Pela gestão	Entrevista	Dicotômico (sim ou não)
	Instrumentos utilizados	Entrevista	Contínua

**Fonte:** Tabela elaborada pela autora

Após a verificação dos documentos disponibilizados pela instituição foi realizada a análise das legislações que regem o funcionamento do programa em âmbito federal. Em seguida, com os dados oriundos da coordenação do programa foi desenvolvido um paralelo



entre o que o programa possui e o que o arcabouço teórico e legal orienta em relação ao que está sendo implementado na instituição Centro Pop de Campina Grande-PB. Posteriormente, avaliou-se o perfil dos funcionários, sua perspectiva em relação ao ambiente de trabalho, ao funcionamento do programa, e as possíveis e desejáveis mudanças de alguns.

A *priori* foi alimentado um banco de dados, constituindo-se numa base de registros, contendo dados referentes ao espaço físico da instituição, recursos materiais, recursos humanos, orçamento, serviço especializado, avaliação, monitoramento e beneficiários foram todos alcançados com a coordenação da instituição Centro Pop.

As informações referentes aos serviços prestados ao beneficiário, número de atendimentos, balanço mensal e semestral de ações foram alcançados através do Relatório Anual do Centro Pop, fornecido pela administração da instituição.

A análise quantitativa incluiu todos os funcionários da instituição, totalizando vinte e sete, incluindo os que compõem a “Abordagem Social”. A eles foram atribuídos variáveis para constituir o registro de dados, a partir de suas informações fornecidas, para posteriormente formular os gráficos e tabelas necessárias para a exposição da análise.

#### **4.1 Caracterização do Centro POP de Campina Grande-PB**

O Centro Pop de Campina Grande - Terezinha Rodrigues de Menezes segue os protocolos e orientações burocráticos do Decreto 7.050/2009, assim como do Caderno de Orientação de Normas Técnicas para sua implementação e execução. Está em funcionamento no município desde o ano de 2014, desde essa data passou por várias unidades físicas, por não possuir um prédio próprio, portanto se instala através de aluguel. A instituição já foi alocada em vários bairros do município como: Liberdade, José Pinheiro, Prata, até se localizar no endereço atual: Rua Deputado José Tavares 278, bairro Centro, exatamente na Feira Central do município, âmbito que condiz com o Caderno de Orientação e Normas Técnicas do Centro Pop, onde afirma que a instituição deve permanecer onde os usuários mais frequentam. E sendo a feira Central um local onde as pessoas em situação de rua circulam, conseguindo alimento, trabalho avulso e doações é de fato um local adequado para a instituição permanecer.

**Figura 6 - Centro Pop de Campina Grande -PB**



**Fonte:** Arquivo próprio

As conformidades e desconformidades apresentadas sobre o Centro Pop de Campina Grande-PB, nesse estudo, expõem na prática o que Secchi (2017) afirmava sobre a fase da implementação, sobre ser o momento de visualizar obstáculos e falhas tanto na execução como na identificação dos problemas, alternativas e tomadas de decisões. Através dos relatos da coordenadora do Centro Pop é identificada a dificuldade que o programa enfrenta em relação à vizinhança onde a instituição se instala, nada distinto do que esse público enfrenta diariamente na sociedade: o preconceito e a criminalização por está na rua.

Segundo informações do Relatório Anual, o Centro Pop de Campina Grande-PB viabilizou entre os meses de janeiro a dezembro de 2023, a garantia mínima dos direitos sociais e humanos de 869 (oitocentos e sessenta e nove) usuários/beneficiários. Destes usuários acolhidos 390 (trezentos e noventa) são ativos, 46 (quarenta e seis) se caracterizam como “abordagem de rua” e 433 (quatrocentos e trinta e três) foram desligados dos serviços (o desligamento inclui as pessoas que não estão frequentando os serviços, nos mês de referência, por terem retornado ao seu município de origem e ou por conseguir se aposentar ou adquirir o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou Bolsa Família).

De acordo com os dados da instituição, atualmente o Centro POP possui 390 (trezentos e noventa) prontuários ativos cadastrados na unidade. Desse total foi identificado que 327 (84%) se encontram em situação de rua e 63 (16%) em situação de vulnerabilidade e que dessas 327 pessoas em situação de rua, 207 (63%) são consideradas munícipes e 120 (37%) consideradas migrantes, como a tabela abaixo apresenta.

**Quadro 9 - Composição dos usuários do Centro Pop de Campina Grande-PB**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>N</b>
Pessoa em Situação de Rua Múncipe	Pessoas que vivem ou residem nas ruas e é possuidor de todos os direitos de morador do município.	178
Pessoa em Situação de Rua Migrante	Pessoas que estão vivendo ou residindo nas ruas do município, apenas de passagem.	148
Total de Pessoas em Situação de Rua	Pessoas que vivem ou residem nas ruas.	326
Pessoa em Situação de Vulnerabilidade Múncipe	Pessoas que vivem ou residem nas ruas e que estão em grupos de riscos iminentes e é possuidor de todos os direitos de morador do município.	30
Pessoa em Situação de Vulnerabilidade Migrante	Pessoas que estão vivendo ou residindo nas ruas e que estão em grupos de riscos iminentes, mas apenas de passagem no município.	34
Total de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	Pessoas que vivem ou residem nas ruas e que estão em grupos de riscos iminentes.	64
<b>Total de Usuários Ativos</b>	<b>Pessoas que frequentam regularmente a instituição</b>	<b>390</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Na busca de atender as múltiplas demandas desses usuários o Programa Centro Pop se articula com os mais diversos setores e políticas do município como: saúde, educação, espaços de acolhimento, hospitais, centro de reabilitação, entre outras instituições. Em relação aos insumos e materiais utilizados na instituição são todos oriundos da Secretaria Municipal de Assistência Social do Município de Campina Grande.

Essas e outras informações são apresentadas a seguir em uma descrição estruturada, da entrevista realizada, com questionário direcionado a coordenação do Centro Pop de Campina Grande e aos funcionários da instituição. A tabela a seguir é formada por quatro colunas onde na primeira estão às variáveis pesquisadas, na segunda estão às informações contidas no Caderno de Orientações de Normas Técnicas, na terceira estão às informações obtidas através dos instrumentos de coleta e na quarta estão os dados referentes aos critérios avaliativos de implementação se foram atendidos totalmente, parcialmente ou se não foram atendidos.

**Quadro 10 - Dados comparativos entre o Caderno de Orientação de Normas Técnicas e o Programa Centro Pop de Campina Grande-PB, com ênfase aos critérios de atendimento**

<b>VARIÁVEIS INTEIRAS</b>	<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS DO CENTRO POP</b>	<b>CENTRO POP DE CAMPINA GRANDE</b>	<b>CRITÉRIOS AVALIATIVOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>
Dias de funcionamento	- Deve funcionar nos dias úteis, no mínimo cinco dias por semana, podendo ser estendido de acordo com a necessidade (p.48);	- Oito dias por semana;	Totalmente
Horário de	- Oito horas diárias (p.48);	- Oito horas diárias;	Totalmente

Funcionamento			
Espaço físico	- Recepção e acolhida inicial;	- Recepção;	Totalmente
	- Sala para atividades referentes à coordenação, reunião de equipe e/ou atividades administrativas;	Espaço em condições de sigilo;	Totalmente
	- Sala de atendimento individualizado, familiar ou em pequenos grupos;	Salas para atendimento individual e pequenos grupos,	Totalmente
	- Salas e outros espaços para atividades coletivas com os usuários, socialização e convívio;	Espaço para atividades coletivas;	Totalmente
	- Copa/cozinha;	Cozinha;	Totalmente
	- Higiene pessoal (banheiros individualizados com chuveiros, inclusive);	Banheiro Unitário, com acessibilidade;	Totalmente
	- Banheiros masculinos e femininos com adaptação para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;	Banheiro Unissex, com acessibilidade;	Parcialmente
	- Lavanderia com espaço para secagem de roupas;	Lavanderia; Espaço para secagem de roupas é adaptado;	Parcialmente
	- Refeitório;	Refeitório;	Totalmente
	- Guarda de pertences, com armários individualizados (p. 49);	Espaço para a guarda de pertences (solicitado);	Não atendido
	-Local de Acolhimento de animais de estimação;(p.50)	Espaço para animais de estimação (não possui local específico);	Parcialmente
	- Espaços reservados para guarda de prontuários, com acesso restrito aos profissionais devidamente autorizados. Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso restrito aos prontuários; (p.50)	Não possui espaço restrito para arquivo de documentação;	Não atendido
	-Acesso adaptado às principais áreas do Centro POP (p.48)	Acessibilidades em todos os ambientes;	Totalmente
	-Espaço para guarda de materiais e instrumentos de funcionamento do Centro Pop;	Almoxarifado ou similar;	Totalmente
Acessibilidade	- Acesso principal adaptado com rampas, da calçada à recepção;	Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção da Unidade;	Totalmente
	- Acesso adaptado às principais áreas do Centro POP (salas de atendimento, banheiro e refeitório);	Rota acessível aos principais espaços da Unidade (recepção, sala de atendimentos, e espaços de atividades coletivas);	Totalmente
	- Banheiros adaptados.	Banheiro adaptado para pessoas	Totalmente

		com dificuldade de locomoção;	
	- Orienta consultar: NBR 9050, Lei 10.098/2000 e Decreto 5.296/2004 (p.48);	Baseia-se nas legislações que o Caderno de Orientações Técnicas Orienta;	Totalmente
Materiais e equipamentos	- Mobiliário, computadores, impressora e telefone;	Telefone; Impressora; Computador; Copiadora (não possui); Geladeira; Freezer; Fogão; Micro-ondas;	Totalmente
	- Acesso à internet;	Possui acesso 24hs por dia	Totalmente
	- Material de expediente e material para o desenvolvimento de atividades individuais e coletivas (pedagógicos, culturais, esportivos etc.);	Materiais Sócio Educativo;	Totalmente
	- Veículo para utilização pela equipe;	Veículo de uso exclusivo;	Totalmente
	- Arquivos, armários ou outros, para guarda de prontuários físicos em condições de segurança e sigilo;	Armários Individualizados para guarda de pertences (não possui);	Não atendido
	- Armários individualizados para guardar pertences das pessoas atendidas;	Não Possui	Não atendido
	- Materiais para a produção e realização de lanches;	Não Possui	Não atendido
	- Artigos de uso e higiene pessoal;	Artigos de higiene pessoal;	Totalmente
	- Bancos de dados necessários ao desenvolvimento das atividades do(s) Serviço;	Arquivos Básicos que não se caracteriza como banco de dados;	Parcialmente
	- Material multimídia, tais como: TV, equipamento de som, aparelho de DVD, máquina fotográfica, dentre outros (p.50);	Equipamento de som (não possui); Data Show (não possui); Televisão (não possui);	Não atendido
	Alimentação	- Traz em destaque que a população em situação de rua deve ter acesso as garantias de segurança alimentar e nutricional vinculada à política nacional, como: restaurantes populares e das cozinhas comunitárias. “Além disso, a equipe do Centro POP deverá orientar os usuários e articular meios necessários para garantir este acesso. O Centro POP poderá oferecer, ainda, lanches quando da participação dos	- É ofertada a alimentação ao usuário: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Café da manhã (todos os dias em funcionamento);</li> <li>• Almoço (finais de semana e feriado);</li> <li>• Jantar (todos os dias em funcionamento).</li> </ul>

	usuários nas atividades ofertadas (p. 50).		
Financiamento	- Os principais recursos são da esfera municipal, posteriormente federal e uma mínima parte estadual. ( Censo SUAS, 2011) - A implementação do Centro Pop deve conter no Plano de Assistência Social do município a ser submetido ao Conselho de Assistência Social (p. 45);	- Recursos Municipal, Estadual e Federal;	Totalmente
Despesa Mensal	-Os recursos do cofinanciamento federal do PFMC devem ser utilizados com custeio das ações/atividades e manutenção do serviço, não devendo ser utilizado em despesas como aquisição de material permanente, pagamento de pessoal concursado e encargos sociais (MDS, 2011);	- Não soube informar, pois os insumos são trazidos da Secretaria Municipal de Assistência Social;	Não atendido
Recursos Humanos	- 01 Coordenador (a) ;	Coordenador (01);	Totalmente
	- 02 Assistentes Sociais;	Assistente Social (03);	Totalmente
	- 02 Psicólogos (as);	Psicólogo (03);	Totalmente
	- 01 Técnico de nível superior, preferencialmente com formação em Direito, Pedagogia, Antropologia, Sociologia ou Terapia Ocupacional ;	Advogado (01);	Totalmente
	- 04 Profissionais de nível superior ou médio para a realização do Serviço Especializado em Abordagem Social (quando ofertada pelo Centro POP), e/ou para o desenvolvimento de oficinas socioeducativas, dentre outras atividades;	Educador Social (08);	Totalmente
	- 02 Auxiliares Administrativos.	Assistente Administrativo (02);	Totalmente
	-Pode haver alteração do quadro e acordo com a necessidade da demanda (p.53);	Auxiliar de Serviços Gerais (02); Recepcionista (01); Cozinheira (02); Auxiliar de Cozinha (02); Vigia (03);	Totalmente
Capacitação nos últimos 12 meses	- A capacitação dos trabalhadores do Centro POP deve ser promovida	Temas: • Pessoas com deficiências;	Totalmente

	com o objetivo de ampliar conhecimentos, habilidades, potencialidades e capacidades técnicas e gerenciais dos Recursos Humanos da Unidade. Esse processo tem por fundamento o princípio da educação permanente, previsto na NOB/RH/2006 e a Lei nº 12.435/2011 (p. 58)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gênero;</li> <li>• População em Situação de rua;</li> <li>• População LGBTQIA+;</li> <li>• Criança e Adolescente</li> </ul>	
Frequencia que ocorre a capacitação aos funcionários	- Constitui atribuição do órgão gestor de Assistência Social, com o apoio da coordenação da Unidade, a promoção do <b>processo permanente de capacitação</b> dos trabalhadores, a fim de garantir maior qualificação nas ofertas providas no Centro POP. Para tanto, é importante que o órgão gestor elabore um plano de capacitação, prevendo, inclusive, as ações direcionadas à capacitação e educação permanente da equipe do Centro POP em sua totalidade - coordenação, técnicos, profissionais de nível médio e auxiliares (p.58).	- Caráter Eventual;	Não atendido
Ações e atividades desenvolvidas pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	- Em síntese: Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, acompanhamento especializado e trabalho articulado com a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgãos de defesa de direitos, de modo a contribuir para a inserção social, acesso a direitos e proteção social das pessoas em situação de rua (p. 68);	Acolhida em grupo realizada por profissional de nível superior; Acolhida particularizada realizada por profissional de nível superior; Orientação jurídico- social; Apoio para a obtenção de documentação pessoal; Orientação e encaminhamento para acesso ao BPC; Orientação e encaminhamento para acesso a benefícios eventuais; Orientação para acesso ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família; Ações de mobilização e participação social; Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial público; Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial privado; Encaminhamento de usuário/dependente de substâncias psicoativas para serviços da rede de saúde ou comunidades	Totalmente

		<p>terapêuticas;  Encaminhamentos para outros serviços da rede de saúde;  Encaminhamento para a política de educação ( jovens e adultos etc);  Encaminhamento para órgãos de defesa de direitos (Defensoria Pública);  Encaminhamento de famílias ou indivíduos para demais políticas ( trabalho, habitação);  Acompanhamento dos encaminhamentos realizados;  Registro de atendimento/acompanhamentos em prontuários;  Elaboração de relatórios técnicos sobre os casos em atendimento;  Estudo de caso/Discussão de casos em equipe;  Palestras;</p>	
Atendimento prioritário	- Lei Nº 10.048, de 8 de novembro de 2000. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.	Realiza a categorização necessária ao atendimento;	Totalmente
Atividades coletivas realizadas com o usuário	- As oficinas e atividades coletivas devem ser realizadas em pequenos grupos, sendo previamente planejadas pela equipe. Os usuários podem também participar desse processo propondo, por exemplo, temas para as oficinas e atividades coletivas. Podem ser desenvolvidas por meio de diversos formatos como oficinas, atividades temáticas, grupos de troca de experiências, discussão e reflexão, atividades de produção cultural ou artística, de lazer ou esportivas, dentre outros. Para o seu desenvolvimento, a equipe do Serviço poderá contar com a parceria da rede de diversas áreas (Cultura, Arte-educação etc.), lançando mão à utilização de métodos e técnicas participativas que contribuam para interação grupal e a construção coletiva de conhecimentos e ações (p.89);	<p>Atividades musicais;  Atividades de arte e cultura;  Atividades que envolvam alimentos;  Orientação para o mundo do trabalho;  Atividades de auto cuidado;</p>	Totalmente
Acesso ao mundo do trabalho	- A instituição deve manter atualizado o mural,	Encaminhamento para capacitação profissional;	Totalmente



	<p>contendo entre outras informações as vagas de emprego (p.51);</p> <p>- As oficinas e atividades coletivas de convívio e socialização podem contribuir sobremaneira para a reflexão, ampliação de conhecimentos e desenvolvimento de habilidades e potencialidades que facilitem e consolidem o processo de saída das ruas. Esse processo pode ser facilitado com o desenvolvimento de atividades que sejam libertadoras de potenciais criativos, que incentivem a capacidade transformadora, a discussão das possibilidades de inserção no mundo do trabalho e o resgate ou criação de novas referências relacionais (p.90);</p>	<p>Cadastramento para participação em programas de qualificação profissional;</p> <p>Encaminhamento para programas de geração de trabalho e renda;</p> <p>Encaminhamento/ articulação com o Programa de Promoção do acesso ao mundo do trabalho;</p> <p>Informações atualizadas sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho.</p>	
Acolhimento provisório	<p>- Proteção Social Especial (PSE) de Alta complexidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de acolhimento Institucional (para indivíduos e famílias em situação de rua);</li> <li>• Serviço de Acolhimento em Repúblicas (para as pessoas que estão em processo de saída das ruas);</li> </ul>	<p>Encaminha para uma unidade de acolhimento da rede socioassistencial;</p> <p>Repúblicas para adultos em processo de saída das ruas;</p> <p>Programas de aluguel social ou Auxílio moradia;</p> <p>Programas de habitação popular;</p>	Totalmente
Abordagem Social	<p>- O Serviço Especializado em Abordagem Social, igualmente tipificado no escopo de atuação da PSE de Média Complexidade, representa importante recurso para a identificação de pessoas em situação de rua ao possibilitar que a oferta de atenção especializada a esse segmento seja iniciada no próprio contexto da rua, viabilizando intervenções voltadas ao atendimento de necessidades mais imediatas e à vinculação gradativa aos serviços socioassistenciais e à rede de proteção social (p.39);</p>	<p>Equipe exclusiva de abordagem social;</p> <p>Sete dias por semana;</p> <p>No período diurno e noturno;</p>	Totalmente

Serviços que a Abordagem Social realiza	- Idem;	Identificação de situações de risco pessoal e social; Conhecimento e mapeamento do território; Escuta de beneficiários; Encaminhamentos para a rede de serviços locais; Articulação da rede de serviços sócia assistenciais; Articulação com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; Elaboração de relatórios; Ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado; Registro de atendimento e acompanhamento dos usuários;	Totalmente
Escolhas de áreas onde são realizadas o serviço de Abordagem social	- Idem;	Conhecimento prévio dos técnicos do serviço; A partir de diagnósticos socioterritoriais realizados pelo órgão gestor de Assistência Social; A partir de diagnósticos socioterritoriais realizado pela equipe que executa o serviço; Demanda dos órgãos de defesa de direitos; Denúncias ou solicitações da população;	Totalmente
Avaliação e Monitoramento	- No âmbito do Centro POP, o registro das informações representa elemento fundamental para a gestão, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas e dos serviços ofertados (p.59).	Periódica, pela gestão;	Totalmente
	- O monitoramento e a avaliação são funções inerentes ao órgão gestor e à coordenação da Unidade, cabendo a esta o monitoramento cotidiano das ações planejadas e a avaliação quanto aos resultados obtidos nos processos de trabalho do Centro POP e ações desenvolvidas no(s) Serviço(s) (p.62);	Permanente, pela instituição;	Totalmente

	-O processo de monitoramento e avaliação, tanto por parte da Unidade quanto do próprio órgão gestor, será sempre enriquecido pela participação e colaboração do coletivo de usuários do Centro POP (p.62);	É realizado através dos instrumentos: observação e escuta qualificada;	Totalmente
Beneficiários	- Ofertado no Centro POP, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é destinado às pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência (p.67); - Capacidade de atendimento oitenta famílias ou indivíduos (p.53);	- Dados Gerais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faixa Etária: 18 a 75 anos;</li> <li>• Sexo: predomina o sexo masculino;</li> <li>• Escolaridade: predomina o fundamental incompleto;</li> <li>• Dependência: a maioria freqüenta a instituição em uso de substancias psicoativa, álcool e drogas diversas;</li> </ul>	Totalmente

**Fonte:** Elaboração própria.

Ao analisar as informações da tabela acima pode-se afirmar que converge com o pensamento de Rezende (2002) quando afirma que a fase da implementação é a fase dos equívocos de diferentes naturezas seja implementando ou formulando a política pública. Onde mediante os dados apresentados foram identificadas cinquenta e quatro variáveis, que implicam como está sendo objetivado o processo de implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande. De acordo com os critérios de avaliação de implementação, localizado na quarta coluna da tabela, foi identificado que 42 (77,8%) das variáveis foram atendidas totalmente, 4 (7,4%) das variáveis foram atendidas parcialmente e 8 (14,8%) não foram atendidas. A partir desses dados é possível afirmar que o Programa Centro Pop de Campina Grande atende, em maioria, as premissas legais do Decreto 7.050/2009, assim como do Caderno de Orientação de Normas Técnicas no seu processo de implementação no município, mas deixa a desejar nos demais 22,2%, soma dos que não foram atendidos com os parcialmente atendidos.

Destes percentuais de avaliação negativa ou parcialmente negativa, a maioria está relacionada ao conforto mínimo dos usuários e dos funcionários. Considerando as informações apresentadas no que diz respeito ao espaço físico da instituição em Campina Grande, foi observado à ausência de espaços essencialmente necessários para a promoção do bem estar ao usuário, principalmente em relação à guarda de pertences, que gera o receio dos usuários perderem o mínimo que possuem (roupas, carroças, sacos, instrumentos de trabalho avulso) e ao acolhimento de seus animais de estimação (que para muitos são sua referencia de família). Sabendo disso pode-se afirmar que a assistência da instituição ao usuário pode ser

comprometida por não dispor dessa estrutura. Outro ponto que merece ênfase é que os equipamentos e materiais não são suficientes para todo o trabalho da equipe (considerando o trabalho interno e com o usuário); a capacitação não ocorre de forma permanente com a legislação orientada. Também é válido pontuar a invisibilidade da instituição que não aparece nas mídias, divulga suas ações nas redes de forma tímida, possuem endereço e números de telefones desatualizados, nas redes de pesquisa na internet, tudo isso comprometendo o conhecimento e o acesso da sociedade aos seus serviços.

A respeito da última linha da tabela, que destaca os usuários/beneficiários do programa, o Relatório Anual do Centro Pop (2023) fornece algumas informações específicas sobre os mesmos. De um total de 327 usuários em situação de rua ativos na instituição, 209 (64%) se consideram pardos, 78 (24%) se consideram negros, 36 (11%) se consideram brancos e 4 (1%) não informaram. Sobre o estado civil, 246 (79%) dos usuários relatam serem solteiros, 11 (3%) relatam serem casados, 19 (5%) relatam estar em uma união estável, 21 (6%) relatam estarem separados, 19 (3%) são divorciados e 11 (4%) não informaram. A respeito da escolaridade, como pontuado na tabela, permanece a predominância do ensino fundamental com 220 (64%) dos usuários que cursaram entre o 1º e 4º ano do Ensino Fundamental, 67 (21%) possuindo entre o 1º a 3º ano do Ensino Médio, 21 (6%) se consideram analfabetos, 4 (1%) tem formação de nível superior e 15 (5%) não quiseram informar.

#### **4.1.1 Dados e Análises**

A pesquisa empírica, desse estudo, foi desenvolvida nas dependências estruturais e físicas do Programa Centro Pop de Campina Grande- PB. *A priori* foi cadastrado no Comitê de Ética da Universidade Federal de Campina Grande e na Plataforma Brasil, posteriormente foi aprovada e autorizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina Grande (SEMAS) mediante declaração da secretária do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (PPGCS), apresentação do Projeto de Pesquisa e carta de recomendação. Ao final dos procedimentos burocráticos a pesquisa *in loco* iniciou através de um formulário com dez questões estruturadas e semi-estruturada, que foi aplicado aos vinte e sete funcionários do programa (100%), através deste foi possível mapear o perfil dos mesmos, identificar informações referentes à satisfação do trabalho realizado, também sobre a realização de

capacitações, sobre a relação com os beneficiários do programa, entre outras variáveis que será visto no decorrer da apresentação dos dados.

#### 4.1.2 Identificação dos funcionários

A equipe de funcionários do programa Centro Pop é vinculada de forma contratual à Prefeitura Municipal de Campina Grande-PB. Possuem em maior quantidade pessoas do sexo feminino, esses contemplam as categorias profissionais de: cozinheira, auxiliar de cozinha, educadora, auxiliar de serviços, recepção, psicóloga, assistente social, totalizando dezessete funcionárias; enquanto as categorias profissionais do público masculino contemplam: educador social, advogado, assistente administrativo, vigia, totalizando dez funcionários. No que se refere ao tempo de serviço no Centro Pop relacionado ao sexo dos funcionários é identificado que 82,4% contemplam o sexo feminino e está vinculado de 1 e 5 anos na instituição, enquanto o sexo masculino totaliza 77,8% com o mesmo tempo de vínculo ao serviço. Na tabela abaixo é exposto à quantidade de funcionários em números e seu percentual individual e acumulativo.

**Tabela 1 - Sexo dos Funcionários**

<b>SEXO</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Masculino	10	37,0	37,0
Feminino	17	63,0	100,0
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborado pela autora

Observando os dados cruzados do sexo com a faixa etária dos funcionários é percebido que a maioria dos funcionários do sexo masculino está entre a faixa etária dos 25 aos 35 anos e de 36 aos 45 anos, enquanto a maioria das funcionárias do sexo feminino ocupa a faixa etária de 25 aos 35 e de 56 aos 65 anos, ocupando os dois extremos da faixa etária referente.

Os números sobre a faixa etária dos funcionários em maioria é predominantemente dos 25 a 35 anos de idade, totalizando 40,70 % do total dos funcionários. E a segunda maior prevalência é de 56 anos ou mais, totalizando 22,20%. É observado também que as três últimas categorias são parcialmente equivalentes e juntas supera o valor da primeira categoria, ou seja, pode-se afirmar que a equipe de funcionários do Centro Pop de Campina Grande é

majoritariamente composta por jovens. A tabela abaixo mostra o percentual dos dados obtidos.

**Tabela 2 - Faixa Etária dos Funcionários**

<b>FAIXA ETÁRIA</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
25 a 35 anos	11	40,70	40,70
36 a 45 anos	5	18,50	59,30
46 a 55 anos	5	18,50	77,80
56 anos ou mais	6	22,20	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Elaborado pela autora

Mediante o cruzamento dos dados da faixa etária e a escolaridade foi visto que a faixa etária mais qualificada academicamente está entre 25 e 35 anos, possuindo o ensino médio completo, graduação e pós graduação completa. Enquanto a faixa etária menos qualificada academicamente está entre 56 e 65 anos, com a predominância de fundamental incompleto e apenas uma pessoa com graduação completa.

Sobre a escolaridade dos funcionários observa-se que há uma heterogeneidade de níveis, compatíveis ou não com o cargo/função que ocupam no programa. Em uma perspectiva geral de acordo com o cruzamento dos dados, observa-se que 59% dos funcionários possuem o nível fundamental e médio, enquanto 41% possuem o nível superior. De acordo com a interpretação da tabela abaixo, com os dados mais fracionados é possível afirmar que 29,63% dos funcionários possuem o nível fundamental, 29,63% possuem o ensino médio, 29,63 % possuem a graduação completa e apenas 11,11 % compreende a graduação completa e a pós- graduação incompleta.

**Tabela 3 - Escolaridade dos Funcionários**

<b>CATEGORIA</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Fundamental I Completo	2	7,41	7,41
Fundamental I Incompleto	3	11,11	18,52
Fundamental II Completo	2	7,41	25,93
Fundamental II Incompleto	1	3,70	29,63
Ensino Médio Completo	8	29,63	59,26
Graduação Completa	8	29,63	88,89
Graduação Incompleta	1	3,70	92,59
Pós-Graduação Completa	2	7,41	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Elaborado pela autora

Em relação aos dados apresentados neste sub-tópico foi possível identificar particularidades da equipe de funcionários que formam o Centro Pop de Campina Grande-PB, absorvendo informações sobre sexo, faixa etária e escolaridade.

#### **4.1.3 Aspectos sobre o Trabalho**

Ao considerar as especificidades sobre o processo de trabalho dos funcionários da instituição – Centro POP de Campina Grande- PB é importante compreender que a adesão do município à Política Nacional para a População em Situação de Rua é essencial para o funcionamento em loco, ou seja, o processo de federalização, como reforça Barbosa (2018) afirmando que a federalização possibilita uma relativa autonomia municipal que vai ocorrer a partir da consideração de vários fatores. Considerando essas informações e considerando o Caderno de Orientações de Normas Técnicas do Centro Pop (2011), a quantidade de funcionários necessária para o atendimento de oitenta famílias, deve ser composta por: um coordenador, dois assistentes sociais, dois psicólogos, um técnico de nível superior, quatro profissionais de nível superior para realização da Abordagem Social e dois auxiliares administrativos.

Ao analisar os dados de atendimentos realizados na instituição, dos meses de julho a outubro, foi percebido que o número de atendimentos mensais estava em média de trezentas e quarenta e três ao mês. O que significa dizer que a quantidade de funcionários deveria ser três vezes maior que o número existente, considerando o Caderno de Orientação de Normas Técnicas afirma que: “a equipe de referência deverá ser redimensionada e ampliada, quando necessário, considerando: demanda por atendimento; serviços ofertados e capacidade de atendimento da Unidade”. Na tabela abaixo é possível observar com mais clareza todas as categorias profissionais que o Centro Pop de Campina Grande possui assim como seus números e percentuais.

**Tabela 4 - Profissionais do Centro Pop**

CATEGORIA	N	%	% ACUMULATIVA
Assistente Social	3	11,11	11,11
Psicólogo	3	11,11	22,22
Educador Social	8	29,63	51,85
Cozinheira (o)	2	7,41	59,26
Recepcionista	1	3,70	62,96
Vigia	3	11,11	74,07
Auxiliar de Cozinha	2	7,41	81,48
Auxiliar de Serviços Gerais	2	7,41	88,89
Assistente Administrativo	2	7,41	96,30
Advogado	1	3,70	100,00
TOTAL	27	100,00	

**Fonte:** Elaborado pela autora

De acordo com a tabela acima é possível visualizar com mais clareza que predominantemente os profissionais de maior número são os educadores sociais, eles que realizam na instituição as oficinas, atividades educativas, abordagem social e promovem o suporte para que os técnicos de nível superior realizem suas atribuições específicas.

Em segundo maior número estão às categorias: assistente social, psicólogo. Como técnicos de nível superior eles possuem atribuições específicas como já foi mencionado. O Caderno de Orientação de Normas Técnicas elenca todas elas, sendo:

- Acolhida, escuta qualificada, oferta de informações e orientações;
- Elaboração, com os usuários, do Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades do acompanhamento especializado de cada usuário;
- Realização de acompanhamento, por meio de metodologias e técnicas individuais e coletivas que contemplem as demandas identificadas;
- Realização de visitas domiciliares a familiares e/ou pessoas de referência, sempre que possível, com vistas ao resgate ou fortalecimento de vínculos;
- Articulações, discussões, planejamento e desenvolvimento de atividades com outros profissionais da rede, visando ao atendimento integral dos usuários atendidos e qualificação das intervenções;
- Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, das demais políticas públicas e órgão de defesa de direito;
- Participação nas atividades de capacitação e formação continuada;
- Participação nas reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos no (s) Serviço (s) e planejamento das ações a serem desenvolvidas; na definição de fluxos de articulação; no estabelecimento de rotina de atendimento e acolhida dos usuários; na organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos;
- Estímulo à participação dos usuários na definição das ações desenvolvidas ao longo do acompanhamento;
- Alimentação de sistema de informação, registro das ações e planejamento das atividades a serem desenvolvidas;
- Relacionamento cotidiano com a rede, tendo em vista o melhor acompanhamento dos casos (Brasil, 2011, p.57).



Outra categoria profissional que se destaca, em segundo lugar, de maior número é a de vigia. Nesta, dois profissionais exercem a função revezando o turno noturno e os finais de semana, enquanto um permanece na instituição oito horas diária semanais, para apoiar os demais membros da equipe profissional a desenvolverem suas atribuições. Durante a aplicação do questionário, muitos funcionários referiram não se sentirem seguros no ambiente de trabalho, por não ter segurança suficiente na instituição, alegaram que o medo de alguém chegar armado é constante.

Em relação à carga horária semanal dos funcionários, eles possuem uma separação por equipes e dias de trabalho, ou seja, atuam por um regime de plantão, o que os permite trabalhar dia sim e dia não, possibilitando conhecimento e domínio das demandas diárias, um tempo maior de descanso e a convergência com outro vínculo de trabalho, além de promover a manutenção do vínculo da equipe de trabalho, proporcionando mais aproximação e empatia.

Na instituição, em dados percentuais é identificado em maior quantidade os funcionários que trabalham 40hs por semana, que se incluem os funcionários de nível fundamental e médio, totalizando 66,67%, na sequência com 29,63% estão os funcionários que trabalham 30hs semanais, que inclui os técnicos de nível superior e por fim e em menor quantidade de horas trabalhadas está a categoria que atua semanalmente em 20hs totalizando 3,70%, na tabela a baixo se observa além do percentual total o percentual acumulado.

**Tabela 5 - Carga Horária Semanal**

<b>HORAS</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
20 hs	1	3,70	3,70
30 hs	8	29,63	33,33
40 hs	18	66,67	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborado pela autora

Sobre o tempo de serviço da equipe de profissionais é percebido que no geral se constitui de profissionais com um ou mais anos de experiência na atuação com a população em situação de rua, totalizando 77,78%, seguido de 14,81% com menos de um ano e 7,41% que possui de cinco a dez anos, nessa margem há profissionais que atua desde a implementação do programa no ano de 2014.

Reforçando o que foi abordado anteriormente no que se refere ao tempo de serviço e o sexo dos funcionários é visto que a maioria das mulheres e homens que trabalham na instituição estão entre 1 e 5 anos de tempo de serviço e predominantemente estes mesmos

possuem entre 25 e 35 anos . Na tabela abaixo é possível observar com mais detalhamento essas informações.

**Tabela 6 - Tempo de serviço**

<b>PERÍODO</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Menos de 1 ano	4	14,81	14,81
1 a 5 anos	21	77,78	92,59
5 a 10 anos	2	7,41	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Do total de vinte e sete funcionários que foram entrevistados 51,85% afirmam que seu trabalho é bom e que se sentem satisfeitos em executar suas funções; 29,63% afirmam que possuem um ótimo trabalho e que não se vêem trabalhando em outro setor do município; 18,52% classificam seu trabalho como regular e afirmam que muito ainda falta para o programa funcionar corretamente, citaram problemas na estrutura física, na alimentação precária aos beneficiários, falta de segurança tanto para os profissionais como para os beneficiários, falta de âmbitos adequados para encaminhamentos, entre outros aspectos estruturais. A tabela abaixo detalha os dados obtidos.

Um dado interessante sobre a classificação do trabalho relacionado ao nível de escolaridade dos funcionários é que quanto maior o nível de escolaridade do funcionário menor é o nível de classificação positiva que ele atribui à instituição. Este dado sugere que o funcionário com um nível maior de formação acadêmica possui uma visão mais crítica da realidade, não se conformando com o que a instituição possui, solicitando melhorias. Partindo desta premissa é possível compreender porque 29,63% classificaram a instituição como ótima, mesmo diante tantas faltas estruturais e humanas.

**Tabela 7 - Classificação da Satisfação no Trabalho**

<b>Classificação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Regular	5	18,52	18,52
Bom	14	51,85	70,37
Ótimo	8	29,63	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Em relação à autonomia profissional dos vinte e sete funcionários alvos da pesquisa apenas um relatou não possuir, que foi na categoria de educador social. O mesmo relatou que

não possui espaço de alterar o cronograma programado ou realizar algo mais espontâneo com os usuários. Os demais vinte e seis reforçaram que são autônomos em suas funções e atribuições no programa. Porém relatam que a falta de instrumentos no desenvolvimento do trabalho comprometem a autonomia profissional.

**Tabela 8 - Autonomia do profissional**

Classe	N	%	% ACUMULATIVA
Sim	26	96,30	96,30
Não	1	3,70	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.1.4 O funcionamento do Programa Centro Pop

Referindo-se ao processo de implementação, Arretche (2001) afirmava que havia uma grande discrepância entre o que era planejado e os resultados alcançados. E ainda, mediante algumas discussões, era visto que isso ocorria por causa de elementos políticos e suas complexidades. Com isto em mente é possível refletir criticamente sobre as respostas apresentadas a seguir. Considerando também que a estrutura da Política Nacional para a População em Situação de Rua parte do modelo *top down* (de cima para baixo) com total formulação da instância federal, não contemplando as particularidades de cada município que irá aderir à política.

Retomando os dados empíricos, ao serem questionados sobre o funcionamento do programa 100% dos funcionários afirmaram que é um programa que promove uma melhoria de vida para a população em situação de rua, mesmo apresentando falhas estruturais e funcionais. Afirmaram que muito ainda tem de ser feito, a começar com mais investimento para a estrutura física da instituição, para os materiais de uso contínuo dos profissionais e melhores e mais diversificados insumos alimentares, proporcionando uma melhor satisfação dos usuários e conseqüentemente melhor vínculo com a instituição. Pelas respostas obtidas 48,15% classifica o funcionamento do programa como bom, enquanto 29,63% classificam com ótimo e 22,22% classificam com regular.

**Tabela 9 - Classificação do funcionamento do programa pelo funcionário**

<b>Classificação</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Regular	6	22,22	22,22
Bom	13	48,15	70,37
Ótimo	8	29,63	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora

Como já exposto anteriormente o Programa Centro Pop atua unicamente com a população que está em situação de rua, uma população cheia de estereótipos e rótulos que necessitam de serviços de profissionais livres de preconceitos sociais e morais e que possuam como objetivo principal viabilizar os direitos cabíveis à esta população. Quando questionados sobre o relacionamento com o usuário 48,15 % relataram que é bom, seguido de 40,74 % que relataram ser ótimo e apenas 11,11% afirmaram ser regular. No geral os funcionários relataram que apesar dos usuários frequentarem o programa, na maioria das vezes alcoolizados ou drogados, existe um relativo respeito aos funcionários e funcionárias da instituição, esporadicamente algum fato é computado de briga ou agressão, mas rapidamente é solucionado. Abaixo, na tabela, estão expostos os resultados dos dados obtidos.

**Tabela 20 - Relacionamento profissional/usuário**

	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Regular	3	11,11	11,11
Bom	13	48,15	59,26
Ótimo	11	40,74	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Elaborado pela autora.

#### **4.1.5 Subsídios e materiais**

Apesar de Lotta (2019) observar a implementação a partir dos aspectos instrumentais, estruturalmente é algo muito mais complexo. Pois reflete em um âmbito de forças políticas, que vão além do debate teórico. Mas empiricamente é possível identificar o que a autora quer enfatizar com isso, pois a ausência de subsídios, instrumentos e materiais compromete o serviço prestado e dificulta o gozo da política pública pelo usuário.

Sobre instrumentos, considerando as distintas categorias profissionais presentes no Centro Pop, distintos são também os instrumentos utilizados por eles para desenvolver sua função, na instituição. Sabendo disso, quando questionados se possuíam os instrumentos necessários para a realização do trabalho 62,96% dos funcionários afirmaram não possuir,

reforçaram que em muitos momentos o serviço fica comprometido por falta de materiais, enquanto 37,04 % afirmaram possuir todos os instrumentos necessários. A tabela abaixo mostra os dados percentuais obtidos.

**Tabela 10 - Instrumentos necessários para a execução do trabalho**

<b>Classe</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Sim	10	37,04	37,04
Não	17	62,96	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora

Sobre a capacitação dos trabalhadores do Centro POP, ela deve ser promovida com o objetivo de ampliar conhecimentos, habilidades, potencialidades e capacidades técnicas e gerenciais dos Recursos Humanos da Unidade. Sabendo disso e considerando os números da tabela abaixo, de acordo com as respostas dos funcionários 66,67% afirmaram possuir capacitação periódica, enquanto 33,33% afirmaram não possuir nenhum tipo de capacitação.

**Tabela 11 - Capacitação profissional**

<b>Classe</b>	<b>N</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULATIVA</b>
Sim	18	66,67	66,67
Não	9	33,33	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100,00</b>	

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Ao cruzar os dados é percebido que do número de funcionários que afirmaram possuir capacitação, predominantemente são da categoria de nível superior, enquanto os que referiram não possuir são da categoria do nível fundamental e médio. Partindo de uma perspectiva crítica é importante enfatizar que todo o funcionário independente da função que ocupa, está em ambiente singular, com usuários peculiares e necessitam de formação permanente para constituir um olhar diferenciado, no sentido de inclusão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida neste estudo apresentou a discussão conceitual de política pública, assim como apresentou seus modelos de análise. Contemplou a discussão conceitual e empírica sobre a população em situação de rua, apresentando dados federais, regional e municipal, abordou a Política Nacional para População em Situação de Rua e analisou a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB. Os dados foram obtidos através da aplicação de questionários à coordenação e aos funcionários do programa.

Os dados empíricos mostraram que a instituição cumpre 77,8% das premissas legais exigidas no Caderno de Orientações e Normas Técnicas, que rege a instituição, enquanto dos 22,2% restantes, 7,4% cumpre parcialmente os critérios e 14,8% não atende as premissas legais. Partindo da interpretação desses dados pode-se afirmar que o Centro Pop de Campina Grande funciona em horários e dias adequados, seu o espaço físico atende a maioria das variáveis, mas deixa a desejar em relação aos espaços para guarda de pertences, documentos e para animais de estimação. Sobre a acessibilidade a instituição atende todos os requisitos exceto ao banheiro exclusivo adaptado. No que referem aos recursos materiais, vários itens são pendentes e foram alvos de queixas, dos funcionários, no momento da aplicação dos questionários. Sobre a alimentação nota-se que a instituição faz a mais do que preconiza o caderno de orientações, servindo três refeições até nos finais de semana, mas também foi alvo de várias críticas por causa da qualidade e da pouca variedade.

Em relação aos recursos humanos a equipe composta por vinte e sete profissionais, atende as necessidades das demandas semanais, mas considerando os mais de trezentos casos mensais que o programa realiza, seguindo o que o caderno orienta, seria necessário mais profissionais. Sobre a capacitação dos profissionais ela é realizada, mas difere da lei, pois é feita de forma eventual e não contempla todas as categorias profissionais. O serviço ofertado pelo Centro Pop contempla todas as exigências, assim como a Abordagem Social, promovem o direcionamento do usuário aos serviços assistenciais, ao mercado de trabalho e ao âmbito educacional. Sobre o monitoramento e a avaliação é feita de forma permanente pela instituição e periodicamente pela gestão.

Como citado anteriormente, durante alguns momentos, na aplicação dos questionários foi apontada a dificuldade da oferta de serviço por vários fatores, entre os vários, os principais que merecem destaque foram: não ter instrumentos de trabalho como computadores suficientes, televisão, aparelho de som, uma sala específica para cada profissional, não ter

insumos de qualidade para ofertar uma boa refeição. E sobre esta última é plausível pontuar a necessidade de um profissional da nutrição para balancear a alimentação dos usuários, considerando serem pessoas em sua grande maioria magérrimas, possivelmente desnutridas, as maiorias dos entrevistados relataram que o cardápio permanente é arroz e soja para o almoço.

Sobre a infraestrutura da instituição, por várias vezes foi mencionada, por suas limitações. O espaço físico é uma casa adaptada, por isso não possui salas suficientes para todos os funcionários, não possui um mobiliário adequado, falta local para guarda de pertences tanto para o usuário como para os funcionários, falta lugar adequado para os animais de estimação dos usuários, considerando que para alguns eles são o mais próximo de uma família, não acolhe-los resulta na não assistência ao usuário.

O que de mais positivo se notou durante a permanência na instituição, para o desenvolvimento da pesquisa, foi à harmonia, empatia e cordialidade das equipes de trabalho. É notório o vínculo já construído entre a equipe e com os usuários, mesmo aqueles que estão em uso de substâncias. Os profissionais da instituição são receptivos e se doam para manter o melhor funcionamento possível, mesmo com as carências e limitações de recursos e estrutura.

Os dois últimos fatores que merecem destaque, nessas considerações finais, dizem respeito primeiro à visibilidade e divulgação do programa, nas três esferas federativas, pois de acordo com a pesquisa bibliográfica realizada foi visto que é muito pobre as informações sobre o Programa Centro Pop. As poucas informações que se tem acesso são do âmbito federal e bastante generalistas; as informações de âmbito estadual são inexistentes e as informações de âmbito municipal, considerando a cidade de Campina Grande, alvo do estudo, são equivocadas, com erros de localização da instituição, sem redes sociais que divulguem a oferta do serviço, as atividades realizadas e a disponibilidade de número de telefone, email ou qualquer outro meio de comunicação.

O segundo fator esta relacionado à patológica avaliação positiva dos burocratas de nível de rua, que interferem nas melhorias possíveis para a instituição. Pois, para que melhorar algo que já é bom? No desenvolvimento da pesquisa foi observado o receio dos funcionários em falar o que realmente queriam diante os questionamentos, em razão do vinculo trabalhista sem nenhuma estabilidade e/ou por receio de transferência do local de trabalho. Ou seja, questões estruturais, do próprio sistema do modo de produção interferem diretamente na oferta e na execução do serviço assistencial de uma política pública que busca minimizar a negação de direitos a uma sociedade que sobrevive a margem do consumo.

De acordo com os fatos apresentados, é possível concluir que o Programa Centro Pop de Campina Grande – PB se caracteriza como uma política de modelo *top down* com características específicas que possibilitam falhas estruturais, por serem elaboradas de cima (instância federal) para baixo (instância municipal), desconsiderando as particularidades de cada local o qual se instala o Centro Pop. Em razão disto, pode-se afirmar que à instituição não executa na totalidade os critérios legalmente expostos, mas atende positivamente a maioria deles totalizando aproximadamente 78% das variáveis. E mantém a oferta de seus serviços imersos em limitações estruturais e humanas visando atender as necessidades básicas do usuário.



## REFERÊNCIAS

ABRANTES, Pedro; LECHENER, Elsa. **População em Situação em Situação de Rua no Brasil e no Mundo: invisíveis ou indesejáveis?** In: Nós Globais: Investigação em curso sobre questões da globalização. Universidade de Coimbra: 2022.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: **Conceitos e Análise**. Revista Agenda Política. São Carlos, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez., 2015.

ALVES, Vanice Aparecida. **População em Situação de Rua no contexto da sociedade Brasileira**. 2019. Disponível em: <<https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/234>>. Acesso em: 24/07/2023.

ALVES, Vanice Aparecida. **População em Situação de Rua no contexto da sociedade brasileira**. Brasília- DF:2009.

ALBUQUERQUE, Flávia. **Ato em São Paulo lembra 11 anos do massacre de moradores de rua na Praça da Sé**. Revista Direitos Humanos. São Paulo: 2012. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/ato-em-sao-paulo-lembra-11-anos-da-massacre-de-moradores-de-rua-na-praca-da-se-7799/>>. Acesso em: 13 /12/2023.

ARAÚJO, Luísa *et al.* **Modelos de Análise de Política Pública**. Open Edition: Mundos Sociais: Lisboa, 2017.

ARBIA, Alexandre Aranha. **Pesquisa internacional aborda a complexidade do acolhimento de pessoas em situação de rua**. Ria de Janeiro: 2023. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/2023/05/22/pesquisa-internacional-aborda-a-complexidade-do-acolhimento-de-pessoas-em-situacao-de-rua/>>. Acesso em: 23 de Setembro de 2023.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

AUYERO, J. **Patients of the state: the politics of waiting in Argentina**. Durham: NC; London: Duke University Press, 2012.

AZEVEDO, Fernando A. F. Agendamento da política. In: Rubim, A.A.C. (org.). **Comunicação política: conceitos e abordagens**. Salvador/São Paulo: Edufba/Editora Unesp, 2004.

BAUMGARTNER, Frank R; Jones, Bryan D. (eds.). **Policy dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R; Green-Pedersen, Christoffer; Jones, Bryan D. **Comparative studies of policy agendas**. Journal of European Public Policy, v.13, n.7, p. 959-974, 2005.

BAUMGARTNER, F. R.; Jones, Bryan D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. . The politics of information: problem definition and the course of public policy in America. Chicago: University of Chicago Press, 2015.

BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação Das Políticas Públicas Voltadas Para A População Em Situação De Rua: Desafios E Aprendizados**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Ipea- Brasília- DF:2018.

BARRETT, Susan. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249- 262, 2004.

BIRKLAND, Tomas A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E. Shape, 2011.

BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, Nova Iorque e Londres, M. E. Sharpe (3.ª edição). 2011.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**. New York, M.E. Shape, 2005.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**, 12ª ed. Brasília: UnB, 2002.

BONAFONT, L. C. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BOEHM, Camila. Agência Brasil. **Migrantes são mais 70% da população em situação de rua na capital paulista**. São Paulo: 2016. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-04/migrantes-sao-mais-de-70-da-populacao-em-situacao-de-rua-na-capital>. > Acesso em: 10/03/2023.

BRASIL. Lei **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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília- DF: 2009. Disponível em: < [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 15 de março de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 02 fev. 2023.

BRASIL. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**. 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 27 de março de 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Censo SUAS 2022;Brasília:2022. Disponível em:<  
[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status\\_censo/relatorio.php](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/censosuas/status_censo/relatorio.php)>. Acesso em: 27 de março de 2023.

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

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil. **Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados**. Revista Direitos Humano, nº8.Brasília: Janeiro 2012.

BRASIL. Altera a **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília: DF.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS** - Brasília, DF: MDS, 2005.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. 2009

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado em Situação de Rua- Centro Pop**. Brasília: Editora Brasil, 2011.

BRASIL. **Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. **Censo do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS, 2022.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRODKIN, Evelyn Z . **Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future**. Public Administration Review, v. 72, p. 940-949, 2012.

BRUM, Gabriel. **Ipea: População em situação de rua no Brasil supera 281 mil**: Em dez anos, esse segmento vulnerável cresceu 211%. Agencia Brasil - Radio Nacional. Brasília: 2023. Disponível em:< <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-02/ipea-populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-supera-281-mil> >. Acesso em: 27/03/2023.

BURSZTYN, Marcel (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos, viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CAMPINA GRANDE. **Câmara Municipal de Campina Grande “Casa de Félix Araújo”**. CG: 2012. Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/populacao-de-rua-e-tema-de-audiencia-publica-na-camara-municipal/>. Acesso em: 10/08/2023.

CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CAPELLA, Ana C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** In: Hochman, G., Arretche, M.; Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Ana C. N. **Formulação de Políticas Públicas. Brasil:** Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>>. Acesso em: 25/04/2023.

CARTER, Michael; JACOBS Neil. **Explicando Mudanças radicais de política: o caso das mudanças climáticas e da política energético sob o governo trabalhista britânico 2006-2010.** Volume 92. 1 ed. Public Administration. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12046> >. Acesso em: 22/3/2023.

CARRASCAL, O. N., & Londoño, M. G. (2010). **Representaciones sociales del habitante de la calle.** Universitas Psychologica, 9(2), 345-356.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis, RJ: Vozes. 2015.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2015. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12046> >. Acesso em: 22/3/2023.

CERQUEIRA, Wagner de. **População em Situação de Rua.** Site Mundo Educação: 2023. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/populacao-situacao-rua.htm>>. Acesso em: 20 de abril de 2023.

CERQUEIRA, Comarantha Sá Telles de. **Evolução do Processo Social População em Situação de Rua: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais.** Brasília: Unb, 2011.

CENTRO POP. SUAS. **Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Volume 3 – Brasília, 2011.**

CENTRO POP. SUAS Perguntas e Respostas: **Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e População em Situação de Rua – Volume 2 – Brasília, 2011.**

CEOLIN, Bruna. **População em Situação de Rua: estudo da realidade vivida.** UNINTER: São Paulo; 2020.

CESSO, Tatiana. **EUA registram número recorde de moradores de rua: cerca de 600 mil pessoas.** Estados Unidos :2023. Disponível em: <<https://www.acheiusa.com/Noticia/eua-registram-numero-recorde-de-moradores-de-rua-cerca-de-600-mil-pessoas-131376/>>.

COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**, Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1972.

CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua: o que os dados revelam?** Brasília-DF:2019.

CORES, Tunísia. Sem –tetos com casa.**Defensoria identifica aumento de pessoas em situação de rua durante a pandemia**. Bahia: 2021. Disponível em: < <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/sem-tetos-com-casa-defensoria-identifica-aumento-de-pessoas-com-moradia-que-utilizam-as-ruas-para-sobreviver-durante-pandemia/>>. Acesso em: 24 de dezembro de 2023.

D'INCAO, Maria Angela. **Modos de ser e de viver: a sociabilidade urbana**. Tempo Social. Rev. Sociol. USP, v. 4, n. 1-2, p. 95-109, 1992.

DEARING, James W.; **Rogers, Everett M. Agenda-setting**. Thousand Oaks, SAGE, 1996.

DINIZ, Gabriel. **O sistema federativo brasileiro: as políticas públicas municipais**. Centro de Liderança Pública- CLT. Brasil: 2009. Disponível em: < <https://www.clp.org.br/21740-autosave-v1/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20dividido%20em,Distrito%20Federal%20e%20os%20munic%C3%ADpios.>>. Acesso em: 31 de dezembro de 2023, as 14hs.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

DUBOIS, Vincent. **La vie au Guichet: relation administrativeet traitement de la misère, etudes politiques**. Paris: Economica, 1999.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu. Trajetórias de Exclusão Social**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ,1999.

ESCOREL, Sarah. **Vivendo de teimoso: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro**. Brasília: Garamond, 2000.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FAZEL, Seena; GEDDES, John R.; KUSHEL, Margot. **A saúde das pessoas sem – abrigo em países de rendimento elevado: epidemiologia descritiva, conseqüências para a saúde e recomendação clínicas**. UCSF: São Francisco, 2014. Disponível em: < <https://escholarship.org/uc/item/9qr3b4bw>>. Acesso em: 23/09/2023.

FARIA C. A. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.20, n.59, 2005.

FEANTSA. **Federação Européia de Organizações Nacionais que Trabalham com os Sem-Abrigo**. Relatório Anual. Bélgica: 2017. Disponível em: < <https://www.feantsa.org/en/about-us/what-is-feantsa>>. Acesso em: 112/10/2023.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** *Análise & Conjuntura*, v. 1, n. 3, Belo Horizonte, set./dez. 1986.

GAMEIRO, Nathália. **População em situação de rua aumentou durante a pandemia.** Fiocruz, Brasília- DF: 2021. Disponível em: < <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>>. Acesso em: 18 de março de 2023.

GUSTAFSSON. **Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of Power.** *Policy Sciences* 15. Amsterdam. Elsevier Scientific Publishing Company, 1983.

GUERRERO, P., PALMA, E. **Representaciones sociales sobre educación de niños y niñas de calle de Santiago y Quito.** *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(2), 1025-1038; 2010.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

JUNIOR, Flávio Cossel. **Direito Fundamental a moradia no Constitucionalismo contemporâneo Brasileiro Pós Constituição de 1988.** UNISC:2015. Disponível em: < file:///C:/Users/heito/Downloads/14339-9227-1-PB.pdf }>. Acesso em: 30/05/2023.

KADNER, Marien. **Pobreza e Violência provocam aumento da imigração irregular para União Sviética.** *El País*:2021. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/mundo/pobreza-violencia-provocam-aumento-da-imigracao-irregular-para-uniao-europeia-25358775>>. Acesso em: 19/08/2023.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies.** 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Boston, Longman (2.ª edição revista) 2011.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

\_\_\_\_\_. **The Emerging Conception of the Policy Sciences.** *Policy Sciences*, v. 1, n. 1, p. 03–14, 1956.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica, Calif:1980.

LINDBLOM, Charles E. "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 1959: 78-88.

\_\_\_\_\_. **Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems,** New York: Basic, 1977.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análise sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília:ENAP, 2019.

LOWI, Theodor "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 1964: 677-715.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1998.

MAGNI, C. T. **Nomadismo Urbano: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre Santa Cruz do Sul**. RS: EDUNISC. 2006.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade. Série Espaço & Debate**. 3<sup>o</sup>ed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MEAD, L. M. "Public Policy: Vision, Potential, Limits", *Policy Currents*, Fevereiro:1995; 1-4.

MIRANDA, Pedro. **Mais de 280 mil pessoas vivem nas ruas do Brasil; Região Sudeste concentra maior número**. Disponível em: < <https://jcconcursos.com.br/noticia/brasil/mais-de-280-mil-pessoas-vivem-na-rua-no-brasil-regiao-sudeste-concentra-maior-numero-107493>>. Acesso em: 23 de novembro de 2023.

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

MORAES, Paula. **Morador de rua e pessoa em situação de rua : quais as diferenças**. *Site Observatório do terceiro setor*. Prima Estúdio: 2022. Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/observatorio-em-movimento/justica-e-direito/morador-de-rua-e-pessoas-em-situacao-de-rua-quais-as-diferecas/>>. Acesso em: 27 de março de 2023.

Moreira, F. M., & Sant'Ana, R. C. G. **Acesso a dados de políticas públicas: uma percepção por meio do campo informacional**. 2021. *Informação & Informação*, 27(2), 516–543. <<https://doi.org/10.5433/1981-8920.2022v27n2p516>>. Acesso em: 12/03/2023.

MONTEIRO, Danielle. **Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua**. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), 2021. Disponível: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua> Acesso em 21 abr 2022.

MOLLAT, M. **Os Pobres na Idade Média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MCCOMBS, M.; Shaw, D. **The agenda-setting function of mass media**. *Public Opinion Quarterly*, v. 36, p. 176-195, 1972.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. Paris, Presses Universitaires de France (8.<sup>a</sup> edição) 2010.

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

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022) (Publicação Preliminar)**. Brasília: 2022. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=11058/11604>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

NATALINO, M. A. C. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único (Publicação Expressa)**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao\\_expressa\\_TD\\_2944\\_A\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12642/4/Publicacao_expressa_TD_2944_A_populacao_em_situacao_de_rua.pdf)>. Acesso em: 23/02/2024

NOB-RH/SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social** – 2006.

OLIVEIRA, Heloísa Helena de. **Os entraves para a implementação de políticas públicas no Brasil**. Site Jusbrasil:2016. Disponível em:<<https://nandaninna.jusbrasil.com.br/artigos/146879364/os-entraves-para-a-implementacao-de-politicas-publicas-no-brasil#:~:text=H%C3%A1%20uma%20grande%20dificuldade%2C%20entretanto,escassez%20de%20intersetorialidade%20das%20a%C3%A7%C3%B5es.>>> Acesso em: 28 de março de 2023.

OLIVEIRA, Marcio Luíz de Albuquerque; Souza, Fabio. **Orçamento Público: Modelos Teóricos em Pesquisas Orçamentárias**. EnAPG- Minas Gerais-MG: 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/heito/Downloads/ArtigoENAPG.pdf>>. Acesso: 11 de dezembro de 2023, as 14hs.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. Brasil:2016. Disponível em:<[https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio\\_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf](https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf)>. Acesso em: 10 de setembro de 2023, as 10:30.

PAGIANO, Einstein. **Políticas Públicas**. Site Jus: 2019. Disponível em :<<https://jus.com.br/artigos/75475/politicas-publicas/2>> . Acesso em: 12 de Julho de 2023.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México, Flacso, 1995.

PANIAGO, Einstein. **Políticas públicas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5869, 27 jul. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75475>. Acesso em: 25 setembro de 2023.

PEDRA, Marcelo. **População em Situação de Rua aumentou durante Pandemia**. Brasília: FIOCRUZ, 2021.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House: 1986.



PIMENTEL, Lidia Valesca. **Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade.** Universidade Federal do Ceará. Tese de doutorado. Fortaleza: 2005.

PIRES, R.; LOTTA, G. The (re)production of social inequalities in the encounters between public service workers and users. In: 2017 EGPA CONFERENCE. Milan, 2017.PNAS. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: 2004.

REZENDE. F. C. **Por que Reformas Administrativas Falham?** Rev. Bras. Ci. Soc.vol.17no. 50. São Paulo, 2002.

RENEDO, A. (2013). **Care versus control: The identity dilemmas of UK homelessness professionals working in a contract culture.** Journal of Community & Applied Social Psychology, 24(3), 220-233.2013.

SANTOS, Daiane dos Santos. **O retrato do morador de rua da cidade de Salvador-BA: um estudo de caso.** Salvador: UNEB, 2009.

SASSE, Cíntia; OLIVEIRA, Nelson. **Revista Senado. Invisível nas estatísticas, população de rua demandas políticas integradas.** Brasília- DF: 2019.

SANDERSON, Ian. "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making".

SABATIER, Paul A. **Political Science and Public Policy.** In: THEODOULOU, Stella Z 1986; Public Administration 80 (1): 2002; 1-22.

SABATIER, P. e JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press, 1993

SABATIER, P. A. **The need for better theories.** In: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview, 2007. p. 3-17.

SABATIER, Paul A. (org.) . **Theories of the Policy Process,** Boulder, CO, Westview Press. 2018.

SABATIER, Paul.; MAZMANIAN, D. **The conditions of effective implementation.** Policy Analysis, v. 5, 1979.

SABATIER, Paul A. "The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe", **Journal of European Policy**, 51, pp. 98-130. 1995.

SECCHI L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** In: Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed UnB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **A Política Científica e Tecnologia de Santa Catarina: analise a partir do modelo de Coalisão de Defesa.** Scielo: 2007- Santa Catarina-SC: 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/TrWXzwT6b5JQHcSX78dNxKM/?lang=pt#>>. Acesso em: 11 de dezembro de 2013, as 15hs.

SICARI, Aline Amaral. **Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática**. Sielo Brasil: São Paulo-2016. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/pcp/a/zZmF6jcYxpRqGS4b5QMX9sQ/#>>. Acesso em: 24/11/2023.

SILVEIRA, Daniel. **Censo 2022: população que vive nas ruas segue invisível nas estatísticas oficiais do país**. Reportagem G1 da Rede Globo. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/05/censo-2022-populacao-que-vive-nas-ruas-segue-invisivel-nas-estatisticas-oficiais-do-pais.ghtml>>. Acesso em 27 de março de 2023.

SILVA, Mariana; BOUSFIELD, Andrea. **Representações Sociais de pessoas em situação de rua: uma revisão integrativa**. Revista São Paulo: 2020.

SILVEIRA, Flavio. **Enxergando o invisível: desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar**. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2023. ISBN: 978-85-60700-34-9

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUSA, Jessé. **Ralé brasileira, como é e como vive**. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Fundação Luís Eduardo Magalhães, USP. São Paulo: 2002.

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

SOUZA, Celina. **"Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa"**, Caderno CRH 39: 11-24. 2003. Disponível em < <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/2789>>. Acesso em 07 de setembro de 2023.

SOTTANI, Natalia et al. **Ciclo de Políticas Públicas** como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema. Congresso de Administração, Sociedade e Inovação. Petrópolis, 2017. Acesso em 04.10.2018. Disponível em <<https://even3.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf>>. Acesso em: 14/10/2023.

TUMMERS, Lars. **The relationship between coping and job performance**. Journal of Public Administration Research And Theory, p. 150-162, 2017.

VALLADARES, Lícia. **Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil**. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

VIEIRA, M. da C.; BEZERRA, E.M.R.; ROSA, C.M.M. (Orgs.). **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.

WATT, Nick. **Califórnia gastou bilhões de dólares para resolver problema dos sem-teto: a situação piorou**. Brasil: CNN. 2023. Disponível em: <

<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/california-gastou-bilhoes-de-dolares-para-resolver-problema-dos-sem-teto-a-situacao-so-piorou/> .Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. **Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems.** *The Policy Studies Journal*, v. 2, n. 37, p. 195-212, 2009.

## ANEXO I - TERMO DE COMPROMISSO DO(S) PESQUISADOR (ES)

Por este termo de responsabilidade, nós abaixo–assinados, Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo (Orientador) e Érika Gomes Correia (Orientando) respectivamente, da pesquisa intitulada “**Políticas públicas para a população em situação de rua: estudo sobre a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB**”, assumimos cumprir fielmente as diretrizes regulamentadoras da Resolução nº 510/ 2016, homologada nos termos do Decreto de delegação de competências de 12 de novembro de 1991, visando assegurar os direitos e deveres que dizem respeito à comunidade científica, ao (s) sujeito (s) da pesquisa e ao Estado.

Reafirmamos, outros sim, nossa responsabilidade indelegável e intransferível, mantendo em arquivo todas as informações inerentes a presente pesquisa, respeitando a confidencialidade e sigilo das fichas correspondentes a cada sujeito incluído na pesquisa, por um período de 5 (cinco) anos após o término desta.

Apresentaremos sempre que solicitado pelas instâncias envolvidas no presente estudo, relatório sobre o andamento da mesma, assumindo o compromisso de:

- Preservar a privacidade dos participantes da pesquisa cujos dados serão coletados;
- Assegurar que as informações serão utilizadas única e exclusivamente para a execução do projeto em questão;
- Assegurar que os benefícios resultantes do projeto retornem aos participantes da pesquisa, seja em termos de retorno social, acesso aos procedimentos, produtos ou agentes da pesquisa;
- Assegurar que as informações somente serão divulgadas de forma anônima, não sendo usadas iniciais ou quaisquer outras indicações que possam identificar o sujeito da pesquisa;
- Assegurar que os resultados da pesquisa serão encaminhados para a publicação, com os devidos créditos aos autores

Em cumprimento às normas regulamentadoras, **declaramos que a coleta de dados do referido projeto não foi iniciada** e que somente após a aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, do Hospital Universitário Alcides Carneiro da Universidade Federal de Campina Grande (CEP-UFCG) [e da Comissão de Ética em Pesquisa (CONEP) – apenas se a pesquisa for da área temática I], os dados serão coletados.

Campina Grande-PB, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

## **ANEXO II - TERMO DE COMPROMISSO DE DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS**

Por este termo de responsabilidade, nós, abaixo – assinados, respectivamente, autor e orientando da pesquisa intitulada “**Políticas públicas para a população em situação de rua: estudo sobre a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB**” assumimos o compromisso de:

- Preservar a privacidade dos participantes da pesquisa cujos dados serão coletados;
- Assegurar que as informações serão utilizadas única e exclusivamente para a execução do projeto em questão;
- Assegurar que os benefícios resultantes do projeto retornem aos participantes da pesquisa, seja em termos de retorno social, acesso aos procedimentos, produtos ou agentes da pesquisa;
- Assegurar que as informações somente serão divulgadas de forma anônima, não sendo usadas iniciais ou quaisquer outras indicações que possam identificar o sujeito da pesquisa;
- Assegurar que os resultados da pesquisa serão encaminhados para a publicação, com os devidos créditos aos autores.

---

**Local e data**

---

**Orientador**

---

**Orientando**

### **ANEXO III - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado a participar como voluntário (a) no estudo “**Políticas públicas para a população em situação de rua: estudo sobre a implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB**”, coordenado pelo Professor Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, vinculado ao **Programa de Pós- Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande-PB**.

Sua participação é voluntária e você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade. Este estudo tem por objetivo: analisar o processo de implementação do Programa Centro Pop de Campina Grande-PB e se faz necessário em razão do aumento considerável da população em situação de rua no município de Campina Grande-PB.

Caso decida aceitar o convite, você será submetido (a) ao(s) seguinte(s) procedimentos: responder um questionário com dez perguntas fechadas e realizar esclarecimentos se lhe for solicitado. Sua participação não envolve nenhum tipo de risco e é garantido seu anonimato. Os benefícios da pesquisa serão: possibilitar a análise do programa de forma ampla, para melhorias futuras.

Todas as informações obtidas serão sigilosas e seu nome não será identificado em nenhum momento. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de maneira que não permita a identificação de nenhum voluntário.

Se você tiver algum gasto decorrente de sua participação na pesquisa, você será ressarcido, caso solicite. Em qualquer momento, se você sofrer algum dano comprovadamente decorrente desta pesquisa, você poderá buscar o direito de ser indenizado.

Esta pesquisa atende às exigências das resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), as quais estabelecem diretrizes e normas regulamentadoras para pesquisas envolvendo seres humanos.

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Centro de Formação de Professores (CFP) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) é um colegiado interdisciplinar e independente de caráter consultivo, deliberativo e educativo, que tem como foco central defender os interesses e a integridade dos participantes voluntários de pesquisas envolvendo seres humanos e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos.

Você ficará com uma via rubricada e assinada deste termo e qualquer dúvida a respeito desta pesquisa, poderá ser requisitada a Érika Gomes Correia, ou ao Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos - CEP/CFP/UFCG cujos dados para contato estão especificados abaixo.

#### **Dados para contato com o responsável pela pesquisa**

Nome: Érika Gomes Correia

Instituição: Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

Email:erikacorreiaeter@yahoo.com.br

Telefone: (83) 99963-7047

**Dados do CEP**

**Dados do CEP**

CEP/ HUAC - Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Rua: Dr.

Carlos Chagas, s/n, São José. Campina Grande- PB. E-mail:

cep@huac.ufcg.edu.br/ huaccep@gmail.com. Telefone: (83) 2101-5545. -

Projeto de Pesquisa.

**Tel: (83) 3532-2075**

Declaro que estou ciente dos objetivos e da importância desta pesquisa, bem como a forma como esta será conduzida, incluindo os riscos e benefícios relacionados com a minha participação, e concordo em participar voluntariamente deste estudo.

\_\_\_\_\_  
Assinatura ou impressão datiloscópica do  
voluntário ou responsável legal

\_\_\_\_\_  
Nome e assinatura do responsável pelo  
estudo

\_\_\_\_\_  
Local e Data

**APÊNDICE I - LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES:  
À COORDENAÇÃO DO CENTRO POP DE CAMPINA GRANDE**

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_  
 Data de Nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_  
 Sexo: \_\_\_\_\_  
 Email: \_\_\_\_\_  
 Escolaridade: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_  
 Função: \_\_\_\_\_ Carga Horária Semanal: \_\_\_\_\_  
 Tempo de Serviço: \_\_\_\_\_

**BLOCO 1- ESPAÇO FÍSICO E RECURSOS MATERIAIS**

1. Situação do imóvel onde se localiza a Unidade:

- Próprio  
 Alugado  
 Cedido

2. Horário de funcionamento. Indique quantos dias na semana e quantas horas por dia este Centro POP funciona regularmente.

|\_\_\_\_\_| dias por semana  
 |\_\_\_\_\_| horas por dia

3- Descreva o espaço físico do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua:

AMBIENTES	NÃO	SIM	QUANTOS?
Recepção			
Almoxarifado ou similar			
Dormitórios			
Banheiros			
Refeitório/ Cozinha/Copa			
Espaço em condições de sigilo			
Acessibilidade			
Espaço restrito para arquivo de documentação			
Espaço para guarda de pertences			
Espaço para animais de estimação			
Espaço para atividades coletivas			
Lavanderia			

4- Assinale as condições de acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas idosas que esta Unidade possui:

CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE APRESENTADAS:	SIM,	NÃO POSSUI
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção da Unidade		
Rota acessível aos principais espaços da Unidade (recepção, sala		



de atendimentos e espaço(s) para atividades coletivas)		
Rota acessível ao banheiro		
Banheiro adaptado para pessoas com dificuldades de locomoção		

5- Indique os equipamentos e materiais disponíveis, em perfeito funcionamento, para o desenvolvimento dos serviços deste Centro, e informe na segunda coluna se os usuários podem utilizá-los.

EQUIPAMENTO	EQUIPAMENTO OU MATERIAL DISPONÍVEL NA UNIDADE	CASO SIM INDIQUE SE ESTÁ DISPONÍVEL AOS USUÁRIOS
Telefone	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Impressora	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Computador	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Copiadora	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Televisão	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Equipamento de Som	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Data show	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Livros	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Materiais Sócio educativos	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Armários individualizados para guarda de pertences	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Artigos de higiene pessoal	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Geladeira	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Freezer	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Fogão	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Micro-ondas	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Máquina de lavar roupa	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Secadora de roupa	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Tanque de lavar roupas	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Veículo de uso exclusivo	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não
Veículo de uso compartilhado	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim ( ) Não

6- Este Centro POP oferece refeição aos usuários ou facilita o acesso à alimentação?

Sim  Não

7- Indique abaixo as refeições que são oferecidas aos usuários deste Centro POP e o local de oferta:

	É OFERTADA A REFEIÇÃO?	EM QUAL LOCAL?		
		RESTAURANTE POPULAR?	EM OUTRA UNIDADE PÚBLICA OU PRIVADA	NO ESPAÇO DESTE CENTRO POP.
Lanche/Café da Manhã				
Almoço				
Lanche/ Café da Tarde				
Jantar				
Lanche/Café da Noite				

## BLOCO 2 – ORÇAMENTO

8 - Como é composto o orçamento do Centro Pop de Campina Grande- PB?

---

---

---

---

---

---

9- Qual o valor da despesa mensal do programa?

---

---

---

---

---

---

**BLOCO 3 – RECURSOS HUMANOS**

10- Preencha na tabela abaixo os números referentes ao quadro de funcionários do programa Centro Pop de Campina Grande- PB:

<b>PROFISSIONAIS</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Número funcionários efetivos	
Número de funcionários contratados	
Número de terceirizados	
Número de funcionários com formação superior	
Número de funcionários com formação nível médio e técnico	
Número de funcionários com formação nível fundamental	
<b>Categorias Profissionais</b>	
Número de assistente social	
Número de psicólogo	
Número de Terapêutico Ocupacional	
Número de Antropólogo	
Número de Pedagogo	

11 - Nos últimos 12 meses, os profissionais deste Centro POP participaram de capacitação em algum destes temas? (admite múltiplas respostas).

- Deficiência
- Gênero
- População em situação de rua

- População LGBT, orientação sexual e identidade de gênero (Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais)
- Álcool e outras drogas
- Diversidade étnico-racial (questão racial, comunidades indígenas, outros povos e comunidades tradicionais etc.)
- Violências e violações de direitos
- Trabalho Infantil
- Criança e Adolescente
- Juventude
- Envelhecimento
- Sistema Socioeducativo/ Medida Socioeducativa/ SINASE
- Migração
- Mundo do trabalho
- Outros. Especifique: \_\_\_\_\_
- Não proporcionou/facilitou a participação das (os) profissionais

12 - Em relação à capacitação profissional dos funcionários da unidade Centro Pop em Campina Grande-PB. Com qual frequência ocorre?

Caráter Permanente

Caráter Eventual

<b>BLOCO 4 – SERVIÇO ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA</b>
--

13 - Indique as ações e atividades desenvolvidas pelo Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua: (admite múltiplas respostas)

- Acolhida em Grupo realizada por profissional de nível superior;
- Acolhida Particularizada realizada por profissional de nível superior;
- Acompanhamento particularizado de famílias ou indivíduos;
- Orientação jurídico-social;
- Apoio para obtenção de documentação pessoal;
- Orientação e encaminhamento para acesso ao BPC;
- Orientação e encaminhamento para acesso a benefícios eventuais;
- Orientação para acesso ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família;
- Cadastramento para acesso ao Cadastro Único e Programa Auxílio Brasil;
- Elaboração de Plano de Acompanhamento Individual e/ou Familiar;
- Ações de mobilização e participação social;
- Mobilização de família extensa ou ampliada do usuário;
- Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio;
- Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial público;
- Encaminhamento para a rede de serviço socioassistencial privado;
- Encaminhamento de usuários/dependentes de substâncias psicoativas para serviços da rede de saúde ou comunidades terapêuticas;
- Encaminhamento para outros serviços da rede de saúde;
- Encaminhamento para política de educação (jovens e adultos etc.);
- Encaminhamento para órgãos de defesa de direitos (Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar etc.);
- Ações de mobilização e sensibilização para o enfrentamento das situações de violação de direitos;

- Encaminhamento de famílias ou indivíduos para demais políticas (trabalho, habitação etc.);
- Acompanhamento dos encaminhamentos realizados;
- Registro de atendimento/acompanhamentos em prontuário;
- Elaboração de relatórios técnicos sobre casos em atendimento;
- Estudo de Caso/Discussão de casos em equipe;
- Palestras;
- Outras. Quais?

14 - Os serviços do programa possuem algum tipo de categorização para prioridade de acesso?

- Não
- Sim. Qual? \_\_\_\_\_

15 - Indique as atividades coletivas normalmente realizadas com as (os) usuárias (os) deste Centro POP (admite múltiplas respostas).

- Atividades esportivas
- Atividades musicais (cantar, tocar instrumentos, etc)
- Atividades de arte e cultura (pintura, circo, dança teatro, trabalhos em papel, etc.)
- Artesanato (bijuterias, pintura em tecido, bordado, crochê, etc.)
- Inclusão digital
- Atividades de linguagem (produção de texto, contação de histórias, roda de conversa, etc.)
- Atividades que envolvam alimentos (culinária, hortas, etc.)
- Jogos e brincadeiras (jogos de tabuleiro, baralhos, dominós, etc.)
- Orientação para o mundo do trabalho
- Atividades de auto cuidado (higiene, alimentação, descanso)
- Assembléias, debates e outras atividades participativas
- Atividades externas, passeios, participação em eventos culturais, esportivos
- Outros. Qual? \_\_\_\_\_

16 - Em relação ao acesso ao mundo do trabalho, indique abaixo as ações/iniciativas deste Centro: (admite múltiplas respostas).

- Encaminhamento para capacitação profissional/curso profissionalizante
- Cessão de espaço físico para realização de cursos de capacitação profissional ofertados por outras instituições
- Cadastramento para participação em programas de qualificação profissional
- Encaminhamento para programas de geração de trabalho e renda
- Encaminhamentos/articulação com o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho.
- Assessoramento para formação de cooperativas ou associações (unidades produtivas)
- Informações atualizadas sobre vagas disponíveis no mercado de trabalho
- Outros.

17 - Quando a (o) usuária (o) demanda acolhimento provisório (pernoite e/ou pousada temporária), esta unidade:

- Não encaminha e/ou não há estratégias para acolhimento provisório (não marque as demais)
- Encaminha para uma unidade de acolhimento da rede socioassistencial
- Encaminha para uma unidade de outra política pública. Qual? \_\_\_\_\_

Outro. Qual? \_\_\_\_\_

18 - Este Centro POP encaminha usuárias (os) para acesso à habitação?

<b>Esta unidade possui serviço de referência para encaminhar as (os) usuárias (os)?</b>	
República para adultos em processo de saída das ruas	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Programas de Aluguel/Locação Social ou Auxílio Moradia	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Programas de Habitação Popular	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

19 - Este Centro POP realiza o Serviço Especializado em Abordagem Social.

Sim, com equipe exclusiva para Abordagem;

Sim, sem equipe exclusiva para Abordagem;

Não realiza com a equipe deste Centro POP, mas no município existe Serviço de Abordagem referenciado a este Centro POP;

Não realiza, nem possui Serviço de Abordagem referenciado a este Centro POP

20 - Quais atividades o Serviço Especializado em Abordagem Social realiza? (admite múltiplas respostas).

Identificação de situações de risco pessoal e social com direitos violados

Conhecimento/mapeamento do território

Informação, comunicação e defesa de direitos das (os) usuárias (os)

Escuta de usuárias (os)

Construção de vínculo entre a equipe de referência e usuárias (os)

Encaminhamentos para a rede de serviços locais

Articulação da rede de serviços socioassistenciais;

Articulação com os serviços de políticas públicas setoriais;

Articulação com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos;

Elaboração de relatórios;

Ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado;

Ações para fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

Registro de atendimento e acompanhamento das (os) usuárias (os)

21 - Quantos dias por semana a abordagem social é realizada:

dias por semana  Sem frequência regular

22 - Em quais períodos do dia costuma ser realizada a abordagem social:

Diurno  Noturno  Ambos

23 - A Abordagem Social é realizada em parceria com: (admite múltiplas respostas).

A Abordagem é realizada exclusivamente pela equipe do Centro Pop

Equipes da atenção básica de saúde

Equipes de saúde mental

Equipes de serviços de acolhimento

Equipes do CREAS

Equipes de outras unidades públicas da rede socioassistencial

Equipes de entidades da rede socioassistencial privada

Integrantes de movimentos sociais

Guarda municipal

Polícia Militar

- Conselho Tutelar.
- Órgãos de defesa de direitos
- Outros

24 - Como são definidas as áreas onde serão realizadas as abordagens do Serviço Especializado em Abordagem Social? (admite múltiplas respostas).

- Conhecimento prévio dos técnicos do Serviço
- A partir de diagnósticos socioterritoriais realizados pelo órgão gestor de Assistência Social
- A partir de diagnósticos socioterritoriais realizados pela equipe que executa o serviço
- Demanda dos órgãos de defesa de direitos
- Denúncias/Solicitações da população
- Outros. Qual(s)? \_\_\_\_\_

#### **BLOCO 5- AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO**

25. Como é realizado a avaliação do serviço ofertado e o monitoramento da instituição como um todo? (admite múltiplas respostas).

- Permanente; Pela própria instituição;
- Periódica; Pela própria instituição;
- Permanente; Pela gestão;
- Periódica; Pela gestão.

26. Quais os instrumentos utilizados pela instituição e/ou gestão para monitorar e avaliar o Centro Pop de Campina Grande-PB?

- Observação;
- Escuta qualificada;
- Questionários direcionados;
- Outros? Quais? \_\_\_\_\_

#### **BLOCO 6 - BENEFICIÁRIOS**

Informações Gerais sobre os beneficiados de 2014 até 2023: em números e em categorias (faixa etária, sexo, escolaridade, dependente de alguma substância, número que acessa o serviço de forma habitual e esporádico).

**APÊNDICE II - LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES:  
AO FUNCIONÁRIO DO CENTRO POP DE CAMPINA GRANDE**

Nome: \_\_\_\_\_ Idade: \_\_\_\_\_

Data de Nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_ Sexo: \_\_\_\_\_

Email: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_ Carga Horária Semanal: \_\_\_\_\_

1- Há quanto tempo você trabalha no Centro Pop de Campina Grande-PB?

Menos de 1 ano;

De 1 ano a 5 anos;

De 5 anos a 10 anos.

2- Como você classifica seu trabalho?

Ruim

Bom

Péssimo

Ótimo

Regular

3- Você sente que possui autonomia profissional na função que ocupa no programa?

Sim

Não

4- Como você classifica o funcionamento do Programa Centro Pop de Campina Grande- PB?

Ruim

Bom

Péssimo

Ótimo

Regular

5- Você acredita que o Centro Pop de Campina Grande, contribui na melhoria de vida das pessoas em situação de rua?

Sim

Não

6- Como é o seu relacionamento com o usuário em situação de rua, beneficiado do programa?

Ruim

Bom

Péssimo

Ótimo

Regular

7- Você possui todos os instrumentos e materiais necessários, para executar sua função de forma eficiente?

Sim

Não

8- O programa proporciona a você capacitações, para contribuir na sua melhor atuação profissional?

Sim

Não

9- Como é o seu relacionamento com a coordenação e demais membros da equipe?

Ruim

Bom

Péssimo

Ótimo

Regular

10- Caso você pudesse, realizaria mudanças no funcionamento do programa Centro Pop? Se a resposta for sim, descreva quais seriam essas mudanças.

Sim

Não

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---