



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Programa Nosso Lar Desgovernópolis: proposta de intervenção para redução da população em situação de rua no município fictício de Desgovernópolis**

**Ana Paula Melo Sylvestre, Lisandra Helena Barros Santos, Vanessa Maria De Paula Pessoa Rezende**

**[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas**

## **Programa Nosso Lar *Desgovernópolis*: proposta de intervenção para redução da população em situação de rua no município fictício de *Desgovernópolis***

### **Resumo:**

A identificação do considerável aumento da população em situação de rua no município fictício de *Desgovernópolis* em decorrência da crise econômica e sanitária da pandemia de COVID-19, bem como a percepção do elevado grau de descoordenação das ações estatais em desenvolvimento, leva o prefeito a demandar uma proposta de desenho institucional capaz de fazer frente ao problema. O trabalho mobiliza constructos teóricos de pontos cegos e vieses de atenção; *policy design*; e *policy mix* para analisar o contexto de implementação da política pública e propor um arranjo em rede com foco prioritário na consolidação de um mapeamento situacional; coordenação e ajustes de rota de ações em desenvolvimento; e proposição de novas ações voltadas ao provimento de moradia para os cidadãos em situação de rua, assegurada a ampla participação dos atores e das organizações envolvidas e da sociedade. Visa à mobilização de importantes conceitos teóricos a uma perspectiva aplicada de política pública aprimorando sua assimilação.

**Palavras-chave:** população em situação de rua; moradia; pontos cegos; *policy design*; *policy mix*.

### **Introdução**

O presente relato técnico decorre de uma oficina realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública, na disciplina Seminário de Projetos: Desenho e Implementação de Políticas Públicas, em outubro (etapa I) e novembro de 2022 (etapa II). No início da atividade foi apresentado um caso de ensino (PIRES, 2022) com o descritivo de uma situação-problema ocorrida no município fictício de *Desgovernópolis*, onde, após a realização de um estudo, detectou-se o aumento em 37% do quantitativo de pessoas em situação de rua. Além disso, o caso de ensino apresentou a ocorrência da morte de um casal em situação de rua, juntamente com seus dois cachorros de estimação, bem como de outras duas pessoas (um ambulante e uma jovem integrante de uma ONG com notoriedade), após esforços de contenção de uma manifestação impetrados com força desproporcional pelo poder municipal. No contexto ficcional apresentado, diversos atores governamentais e não-governamentais encontravam-se em disputa quanto ao mérito e possíveis formas de enfrentamento à situação. Diante do exposto, o prefeito do município incumbiu sua equipe de apresentar: “uma proposta de desenho institucional capaz de conciliar objetivos, mobilizar os atores e as organizações relevantes, reunindo diferentes saberes e formas de conhecimento especializado, gerando inovações e promovendo desenvolvimento e, ao mesmo tempo, garantindo a inclusão social e participação da sociedade no processo” (PIRES, 2022).

A proposta de política pública para intervenção no contexto situacional apresentado foi consolidada na formulação do **Programa Nosso Lar *Desgovernópolis***. O presente expediente mobiliza a literatura do campo de públicas, sobretudo no que diz respeito a pontos cegos e vieses de atenção (BACH & WEGRICH, 2019); *policy design* (CAPANO *et al*, 2019); e *policy mix* (HOWLETT & RAYNER, 2018; ROGGE & REICHARDT, 2016) para analisar os elementos constitutivos do cenário de implementação das ações propostas, bem como para

subsidiar conceitualmente a formulação de um arranjo institucional em rede que possa ir ao encontro das necessidades técnicas e políticas do município.

O trabalho está dividido em cinco partes, além da presente introdução. Na primeira parte são abordados os conceitos de pontos cegos e vieses de atenção e sua aplicabilidade ao caso de ensino analisado; a segunda parte mobiliza conceitos de *Policy Design*, com foco nos mecanismos e instrumentos a serem propostos na política pública desenhada; a terceira parte aborda a literatura de *Policy Mix* e sua correlação com a proposta; a quarta parte aborda experiências nacionais e internacionais adotadas como *benchmarking* para a formulação, com foco no modelo *Housing First*; e, por fim, o trabalho é concluído com a apresentação das linhas gerais do programa proposto: *Nosso Lar Desgovernópolis*.

### **1. Pontos cegos e vieses de atenção**

A análise do caso à luz da percepção de pontos cegos e vieses de atenção na condução estatal se destacou sobremaneira na perspectiva de que o público-alvo com impacto mais significativo está sujeito a circunstâncias sobrepostas de desigualdade e dificuldade de acesso ao bem estar social. Trata-se de cidadãos vitimados por rompimentos familiares, socialmente e economicamente vulnerabilizados, mulheres, negros, pessoas acometidas de doenças mentais, dependentes químicos e, alguns inclusive vitimados, ainda, pelo ciclo intergeracional da pobreza, que sequer conhecem outras formas de existência para além da vida em situação de rua.

É relevante destacar a ausência de coordenação dos atores envolvidos na política para lidar com o problema, o que vem ocasionando um desperdício de esforços e recursos. A questão das pessoas em situação de rua perpassa praticamente todas as secretarias da prefeitura, exigindo um esforço contínuo e articulado de todas partes. A formulação de políticas transversais, como esta, demanda a atuação das diversas secretarias da prefeitura. Muito embora seja atribuição de cada uma agir na solução do problema, a atuação tem se esvaído nas rachaduras entre os limites de competência das secretarias (WEGRICH & ŠTIMAC, 2014). A ação do Estado em determinados momentos está se sobrepondo, a ponto de uma secretaria estar atuando de forma a prejudicar a atuação de outra (pertinente mencionar a fala do prefeito de Desgovernópolis que critica o que chama de ‘atrapalhamento mútuo’ por parte dos gestores de sua equipe) já em outros momentos, percebe-se um vácuo na atuação (novamente nas palavras do prefeito: um ‘empurra-empurra ridículo’). Esta limitação ou lacuna de atenção por parte da administração é considerada um ponto cego uma vez que se caracteriza por sua não intencionalidade, mas que promove consequências não desejadas como a ineficácia da política (BACH & WEGRICH, 2019).

Chama a atenção também o fato de que o caso em análise desvela a existência de ações em execução, mas que são insuficientes ou subdimensionadas de modo que não atendem às necessidades da população em situação de rua do município. A esse respeito, a Secretária de Assistência Social menciona que os abrigos existentes no município estão lotados ou não acolhem famílias, mas recebem apenas homens. A gestora afirma ainda que Desgovernópolis só possui um único abrigo voltado exclusivamente para mulheres. A não consideração de aspectos relacionados à identidade das pessoas, sobretudo no que se refere à parcela de maior vulnerabilidade, como as mulheres, os idosos, os portadores de deficiências, e que ignora a presença de animais de estimação como integrantes do núcleo familiar destes cidadãos, está fadada ao fracasso, pois não atende a preceitos básicos relacionados à manutenção das relações familiares e afetivas.

Nesse contexto, cabe destacar, ainda, o conceito da interseccionalidade (PIRES *et al*, 2021), identificando, por exemplo, que as mulheres em situação de rua do município, muitas das quais vitimadas por questões de violência familiar, e responsáveis pela própria manutenção e de seus dependentes acabam por ser novamente vitimadas pela ausência de efetividade das políticas públicas já em desenvolvimento em *Desgovernópolis*. Considerando situações assim, julgou-se pertinente assegurar que o programa proposto iniciasse com uma fase de mapeamento das condições e especificidades do público-alvo da ação, qual seja: a população em situação de rua. A atuação estatal precisa ser calibrada pela demanda efetiva desta população, de forma a assegurar, sobretudo, que o público mais vulnerabilizado seja priorizado e possa ser efetivamente atendido. O mapeamento e levantamento dos dados é um passo inicial necessário à implementação de uma política pautada na eficiência e em sintonia com economicidade de recursos públicos, que deverão ser empregados no sentido de produzir uma política que seja exitosa em seus objetivos.

Ainda nesse sentido, cabe destacar que conforme estudos produzidos pela coordenação do Programa Polos da Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (DIAS, 2022), nunca foi feito pelo Governo Federal um levantamento com o número exato de pessoas em situação de rua no Brasil, nem sua estratificação, características e singularidades composicionais. O problema que já existia, foi agravado com a pandemia de COVID-19. Na prática, existem levantamentos locais, geralmente realizados no nível municipal. O CadÚnico é uma base de dados importante, mas não utilizada para este fim. Estima-se que mais de 160 mil brasileiros vivem em situação de rua no país. Até o início de 2020, antes da pandemia, as causas com maior incidência para pessoas estarem em situação de rua eram conflitos familiares, uso de drogas e falta de emprego e renda, necessariamente nessa ordem. Depois da pandemia,

a principal causa passou a ser a falta de emprego e renda. Uma nova realidade foi formada passando a estar presente não somente nas capitais brasileiras, mas com o fenômeno da interiorização do problema.

## **2. Policy Design**

O foco central da teoria de *Policy Design* é a escolha de instrumentos a partir da análise do contexto e das alternativas na atividade de implementação (CAPANO *et al*, 2019). Alguns elementos são destacados: espaços de formulação de políticas, componentes do design, escolha da estratégia, modos de governança e instrumentos.

Um dos mecanismos importantes a ser utilizado no caso em análise é a rede de atores envolvidos na política, haja vista que o sucesso (ou o fracasso) de sua execução depende de uma ação integrada intersetorial (HOWLETT & MUKHERJEE, 2018).

A proposta de um *design* efetivo será composta pela busca de resultados ótimos, com a maximização de resultados mesmo em situações onde os recursos para o investimento na política são escassos. Importante lembrar que a proposta deve se pautar ainda no conteúdo e nas entregas que se propõe, apesar dos graus de incerteza que podem existir. Em suma, metas, objetivos e intenções devem ser coerentes com o contexto e os componentes do *policy design* (HOWLETT & MUKHERJEE, 2018).

Ademais, alguns instrumentos devem ser postos à prova, com o objetivo de se alcançar os anseios do programa, especificamente na política estruturante de moradia, como é o problema central do caso de ensino sob análise. A proposta terá como premissa a articulação entre ações intersetoriais, com foco na promoção do desenvolvimento, na garantia da inclusão social e na participação da sociedade no processo.

A ação em rede dos atores (os quais serão detalhados na próxima parte) deve prever processos e interações, de acordo com o papel e a função de cada um. Embora a própria teoria já nos antecipe que em arenas onde se tem multiplicidade de atores o *design* da política tende a ser complexo, é recomendável ao mesmo tempo que seja acessível ao público, em especial à parcela da população diretamente envolvida (CAPANO *et al*, 2019).

A escolha assertiva dos instrumentos impactará diretamente nos resultados da política. É necessário haver um link entre esses três componentes: processos do design, escolha dos instrumentos e resultados. Políticas bem intencionadas falham pela baixa capacidade do *design* e inaptidão dos gestores em alterar elementos existentes, adequando meios aos fins. Deve-se pensar em incentivos e calibração das ações e dos efeitos (HOWLETT & MUKHERJEE, 2018).

Para o Programa Nosso Lar *Desgovernópolis* são propostos os seguintes instrumentos: i) do tipo substantivo (que afeta diretamente a substância real da política): mapeamento da população em situação de rua; redesenho da política habitacional da cidade; ações formativas junto à sociedade e aos agentes de implementação; licitação e operacionalização do módulo habitacional; e ii) do tipo procedimental (que afeta o comportamento dos atores envolvidos na produção da política): o Comitê Nosso Lar *Desgovernópolis*, composto por todos os agentes políticos (Câmara Municipal, Justiça e Sociedade), agentes financiadores (Governos Federal, Estadual e Municipal), agentes de suporte ao programa (secretarias municipais, organizações não governamentais e movimentos de direitos humanos) e agentes operadores do programa (prefeitura e secretaria de assistência social, sendo essa última a coordenadora da ação).

### **3. Policy Mix**

De forma complementar, pensar a política pública desenhada para *Desgovernópolis* à luz da literatura que aborda as características de um *Policy Mix* efetivo (HOWLETT & RAYNER, 2018), decorre justamente da identificação de que o problema é multifatorial e deve mobilizar diversas estruturas, instituições e capacidades governamentais e não governamentais. Nessa perspectiva, é imprescindível compreender a necessidade de um redesenho incremental das políticas, repactuando as ações preexistentes a um paradigma de interação e integração entre estas, e acrescentando as novas ações com foco na moradia, como resultado da opção técnica e política selecionada para o enfrentamento do problema. Busca-se um foco em uma governança predominantemente em rede (HOWLETT & RAYNER, 2018), mobilizando relações de colaboração entre entes governamentais e não governamentais.

Nesse viés, considerou-se relevante recuperar os requisitos básicos na combinação de políticas (ROGGE & REICHARDT, 2016): (i) a inclusão de um componente estratégico; (ii) a incorporação de processos políticos associados; e (iii) a consideração das características das combinações de políticas e sua natureza dinâmica. Por sua natureza, consideramos a moradia como componente estratégico da política. Como veremos a seguir, a política proposta se desenvolve nas bases do Housing First, de forma que esta pauta atua como elemento central do *Policy Mix*. Os processos políticos associados e decorrentes do componente estratégico moradia são mobilizados e incorporados ao cerne do programa de forma a orbitar sua esfera de atuação, complementando-a. E, por fim, o próprio desenho do programa prevê a natureza dinâmica da política e compreende que a atuação dos múltiplos atores, sobretudo, a participação social, deverá determinar ajustes e alterações de rota na implementação das ações decorrentes do programa.

O desenho de política pública previsto para o Programa Nosso Lar *Desgovernópolis* buscou imprimir as principais características de um *policy mix* eficiente, atribuindo-lhe: (i) consistência; (ii) coerência; (iii) congruência; (iv) credibilidade; e (v) abrangência. No que concerne à (i) consistência, buscou-se centralizar a ênfase em prover moradia digna para as pessoas em situação de rua no município, de forma que a combinação das políticas mobilizadas pudesse convergir para essa finalidade, evitando contradições no âmbito das ações propostas. Quanto ao que diz respeito à (ii) coerência, igualmente, a política proposta busca justamente se certificar de que as ações deverão ser calibradas com aderência à realidade efetiva da situação da população de rua do município. Assim, prever um mapeamento e a consolidação de um espaço qualificado de atuação participativa como fase inicial do programa visa justamente conferir dados e arenas de planejamento e estruturas de coordenação e comunicação à política elaborada. Quanto à (iii) congruência, julgou-se pertinente elaborar um programa amplo com foco na percepção do problema como coletivo e integrado, e atuar também com processos formativos junto aos agentes de implementação e à sociedade de maneira geral, para construir uma lógica discursiva de integração, buscando mobilizar os agentes governamentais e não governamentais na busca conjunta de soluções e ações para o enfrentamento do problema. Por fim, no que concerne às características de (iv) credibilidade e (v) abrangência da política, considera-se pertinente destacar que há ações de curto e médio prazo desenhadas, de modo que é necessário uma atuação direcionada na implementação das ações, sobretudo as de curto prazo, de forma a demonstrar a efetividade do desenho e a credibilidade das ações de maior complexidade e prazo. Quanto à abrangência é imprescindível destacar que o Policy Mix desenhado não se propõe a resolver a completude do problema da situação de rua, especialmente considerando a dimensão e complexidade do mesmo, mas atuar no sentido de reduzir suas consequências e minimizar seus efeitos para os indivíduos vulnerabilizados e para a sociedade como um todo.

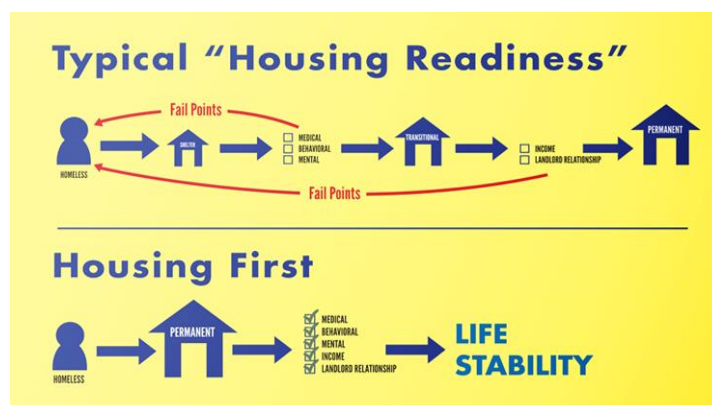
No que alcança as dimensões do *policy mix*, pode-se circunstanciar a política em análise em uma intersecção nos campos de ação social, habitação, saúde pública, segurança pública e planejamento urbano. Justamente por sua multidisciplinaridade o desenho mobiliza governança em nível horizontal, ao buscar a ampliação do processo de aproximação, escuta e formação da sociedade, mas também de governança vertical, a medida em que evoca a necessidade de instrumentos substantivos que devem ser executados na lógica hierárquica das estruturas governamentais. Quanto às dimensões geográfica e temporal destaca-se a natureza urbana do problema, e as demandas pós-pandemia que circunstanciam amplamente a questão e portanto da busca de soluções e a parametrização do desenho de política pública.

No que diz respeito aos processos de constituição do desenho dessa política proposta, destaca-se que a FASE 2 prevê certa forma de *patching*, na medida em que intenciona a aplicação de "remendos" (*smart layering*). Isso ocorre uma vez que a intenção é consolidar um arranjo institucional em rede, com a recalibração e correção de rota na implementação das políticas preexistentes. Já nas FASES 1, 2, e 3 há também o empacotamento (*packing*) de novas ações ao programa, nas frentes de mapeamento, ações formativas e instrumentos de operacionalização do módulo habitacional do programa. Propõe-se assim, um modelo de política híbrida que transite entre os processos de constituição *packing* e *patching*.

#### 4. Housing First - Benchmarking

O aumento da população em situação de rua na cidade de *Desgovernópolis* tem exigido do poder público encarar o desafio de solucionar um problema já antigo mas que foi agravado pela pandemia, tal realidade tem demandado um esforço contínuo das mais diversas áreas da prefeitura, sem que os resultados venham sendo satisfatórios. Neste cenário a política *Nosso Lar Desgovernópolis* se apresenta com o objetivo de promover alternativas dignas de moradia, de forma a diminuir o quantitativo da população da cidade que vive em situação de rua seguindo a concepção da política *Housing First*.

A política baseada no conceito *Housing First*, ou seja, moradia primeiro, parte do pressuposto que a moradia é um direito essencial à dignidade da pessoa humana e que portanto, deve ser o ponto de partida para tratar do problema das pessoas em situação de rua. É inovador quando comparado às abordagens tradicionais, que colocam a moradia como um prêmio a ser obtido ao final de um processo composto de diversas etapas. Na prática, estes modelos convencionais apresentam elevadas taxas de evasão. No modelo *Housing First* a moradia é o ponto de partida para o exercício dos demais direitos. As pesquisas apontam baixa taxa de evasão, em média 88% dos assistidos pelo programa permanecem vinculados após os dois primeiros anos.



Fonte: housingfirst.org



## 5. Nosso Lar *Desgovernópolis*

Com base nos pressupostos teóricos elencados, a elaboração do diagnóstico do caso de ensino analisado identificou o problema como tendo causas multifatoriais e desdobramentos multidisciplinares, sobretudo quanto à recessão econômica, à potencialização do problema em razão da pandemia de COVID-19, o rompimento de vínculos familiares, questões de saúde pública e mesmo a ausência ou limitação de dados e mapeamento situacional.

Para o enfrentamento da questão, julgou-se pertinente eleger como problema prioritário o eixo Moradia e propor a consolidação de um Policy Mix que viabilizasse a ação coordenada dos diversos atores institucionais mobilizados e o acréscimo de ações voltadas à proporcionar alternativas dignas de moradia, de forma a diminuir o quantitativo da população da cidade que vive em situação de rua.

Nesse sentido, o público-alvo identificado como população mais afetada pelo problema do aumento da população em situação de rua após a pandemia de COVID-19 foram predominantemente pessoas pretas e pardas, homens e famílias, em situação de vulnerabilidade econômica e social. O programa *Nosso Lar Desgovernópolis* busca desenvolver ações integradas intersetoriais com o objetivo central de endereçar a situação, promovendo a melhoria das ações já desenvolvidas pelo município e a inclusão de novas ações com foco no eixo da moradia.

O programa é dividido em três fases, de modo a ser gradualmente implementado no município. Na FASE 1 está previsto o **Mapeamento, Levantamento de Dados e Escuta**, ação a ser coordenada pela Secretaria de Ação Social do Município, momento no qual será realizado o censo junto à população de rua do município de *Desgovernópolis*, identificando as características e especificidades do público-alvo, de forma a propiciar a calibragem das ações a serem desenvolvidas. Ainda na FASE 1, a prefeitura irá viabilizar a criação do Comitê *Nosso Lar Desgovernópolis*, assegurando a ampla participação social no desenho, na avaliação e na implementação da política pública. O conselho deverá se reunir com periodicidade mínima mensal e atuará no estabelecimento de metas e no acompanhamento da efetividade das ações realizadas, promovendo recomendações de ajustes e alteração de rota sempre que oportuno.

Uma vez operacionalizada a FASE 1, que deverá ocorrer no menor prazo possível, o programa *Nosso Lar Desgovernópolis* dará início à FASE 2, com o **redesenho do Policy Mix em implementação**. Essa fase prevê a reconfiguração e integração das políticas públicas já em desenvolvimento no município, bem como a capacitação dos agentes de implementação e o desenvolvimento de ações formativas junto à sociedade, incentivando uma percepção do

problema da população de rua como coletivo, tanto no que diz respeito a sua dimensão cidadã, como sua dimensão econômica, evidenciando os potenciais benefícios da redução do quantitativo de pessoas nessa situação para todo o município. A operacionalização da FASE 2 ocorrerá também por intermédio do estabelecimento de metas para as secretarias integrantes da política.

Por fim, a FASE 3 do desenho da política prevê a **implementação do módulo habitacional do Programa Nosso Lar *Desgovernópolis*** mediante a licitação e a disponibilização de casas pré-moldadas; implementação do aluguel social e outras ações resultantes de debates e deliberações do Comitê Nosso Lar *Desgovernópolis*. A mensuração e o dimensionamento do alcance e do orçamento será baseada no mapeamento realizado na FASE 1, de forma a corresponder à realidade situacional do município.

### **5.1. Atores envolvidos e composição do Arranjo Institucional**

O Programa Nosso Lar *Desgovernópolis* envolve diversos atores, governamentais e não governamentais e buscará agregar, ainda, parceiros da iniciativa privada, como do setor imobiliário mencionadas no caso de ensino como interessadas em realizar investimentos expressivos em *Desgovernópolis* e que poderão ser mobilizadas para apoiar e participar do módulo habitacional da Fase 3 do Programa. Em complemento, além da atuação da Prefeitura e da Câmara Municipal, para viabilizar a operacionalização e a implementação da política se faz necessária a participação de outros atores institucionais, como os governos federal e estadual, sendo importante também dialogar com o Poder Judiciário, a fim de dirimir questões que poderiam ocasionar judicialização de demandas (choques externos), o que certamente traria impactos nocivos e não previsíveis à implementação.

Por ser um problema multifacetado e complexo, no nível das secretarias é necessária a participação efetiva de diversas secretarias municipais, que estarão sob a coordenação da Secretaria de Assistência Social.

A política prevê a criação do Comitê Nosso Lar *Desgovernópolis*, órgão colegiado de composição paritária que representará uma construção conjunta entre o governo e a comunidade. Este comitê será formado por membros das secretarias municipais e por representantes da sociedade civil diretamente envolvidos com o problema (moradores da área, comerciantes e empreendedores locais, e ainda por pessoas da população em situação de rua). A coordenação será exercida por um coordenador e um vice-coordenador indicados pelos próprios membros por eleição para um período de 2 (dois) anos.

## **5.2. Composição do Comitê Nosso Lar *Desgovernópolis*:**

01 (um) representante da Sec. de Ação Social; 01 (um) representante da Sec. de Obras e Infraestrutura; 01 (um) representante da Sec. Desenvolvimento Urbano; 01 (um) representante da Sec. Saúde; 01 (um) representante da Sec. Educação; 01 (um) representante da Sec. Segurança Pública; e 06 (seis) representantes da sociedade civil indicados.

## **5.3. Divisão de competências e atuação setorial**

A Prefeitura de *Desgovernópolis* será responsável por instituir a política Nosso Lar *Desgovernópolis*. Por meio de fundos e da parceria com os governos estadual e federal obterá os recursos financeiros necessários à implementação do projeto. Conforme as disposições do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua, os demais entes federativos poderão aderir à política que contará ainda com recursos provenientes de entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem esta população.

Para evitar a judicialização das ações envolvendo a população de rua, a Prefeitura de *Desgovernópolis* instituirá diálogo constante com o Poder Judiciário a fim de coordenar melhor as ações e evitar que decisões judiciais provoquem embaraços na implementação da política. Outrossim, estabelecerá uma atuação conjunta com os representantes da Câmara Municipal a fim de viabilizar junto ao legislativo local, as medidas necessárias à consecução do projeto.

O Comitê atenderá às determinações do art. 3º do Decreto nº 7.053/2009, e funcionará como um comitê gestor intersetorial. Será integrado por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população. Será ainda o espaço que a sociedade civil terá para colaborar ativamente nas medidas destinadas a solucionar o problema, e contará com a participação dos afetados ou com interesses envolvidos, são eles: os moradores locais e os comerciantes com estabelecimentos nas proximidades, a própria população de rua, e ainda os empreendedores interessados na valorização das áreas afetadas, como os empresários ligados à construção civil, os fornecedores de serviços, dentre outros.

A Secretaria de Ação Social terá papel preponderante na consecução do Programa Nosso Lar *Desgovernópolis*. Será esta secretaria a responsável por realizar o levantamento e o mapeamento da população em situação de rua na cidade de *Desgovernópolis* bem como será a coordenadora de implementação da política, sendo o ponto focal entre as demais secretarias e a Prefeitura nas ações relacionadas à esta população. A Secretaria de Ação Social fará a entrega das moradias e será a responsável por monitorar a política.

A Secretaria de Obras e Infraestrutura promoverá a construção das moradias a serem destinadas à população de rua da cidade de *Desgovernópolis*, bem como a construção de outras instalações necessárias como obras de saneamento, construção de escolas públicas e postos de saúde.

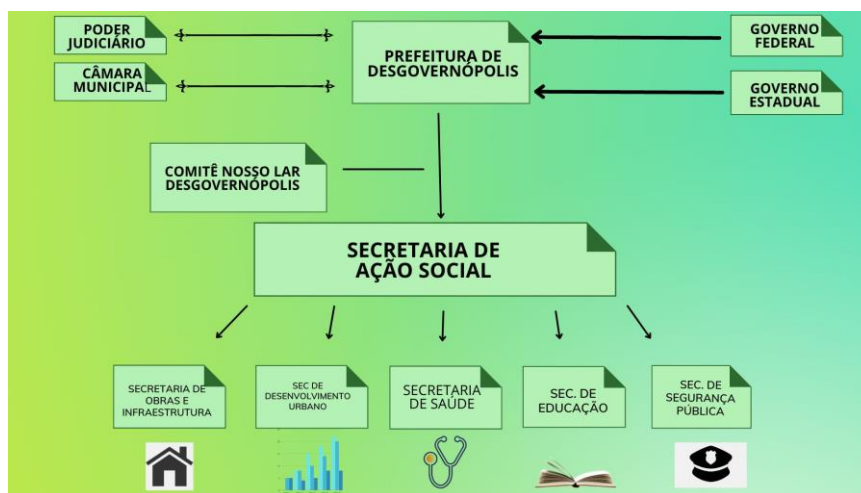
A Secretaria de Desenvolvimento Urbano promoverá o ordenamento físico e territorial, visando o desenvolvimento econômico e social da região de modo a oferecer boa qualidade de vida à população.

A Secretaria de Saúde será a responsável por oferecer o atendimento de saúde à população de rua, com especial atenção aos grupos vulneráveis compostos de crianças, mulheres e idosos, além de oferecer os serviços de tratamento e recuperação aos usuários de álcool e drogas ilícitas.

A Secretaria de Educação fornecerá o suporte para que as crianças em situação de rua frequentem as escolas, promovendo ainda ações de alfabetização e de ensino profissionalizante ao público adulto desta parcela da população.

A Secretaria de Segurança Pública será responsável por garantir a segurança da área com a utilização de patrulhamento e instalação de posto policial permanente nas proximidades, a fim de coibir a prática de crimes e desse modo estabelecer a sensação de segurança no local.

O quadro abaixo ilustra de maneira gráfica a composição do Arranjo Institucional proposto pelo programa:



Fonte: Nosso Lar Desgovernópolis. Elaboração própria.

## 6. Recomendações

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI *et al*, 2019). A situação analisada neste ensino de caso técnico é um problema considerado complexo e transversal, persistente e difuso que parece sem solução, com um

público “inadequado” e que coloca as instituições “sob pressão” para agir, além da ocorrência potencial de muitos fatores intervenientes.

Uma boa governança em políticas públicas é pautada nos arranjos que se propõe construir, evitando-se assim criar fardos para problemas já tão complexos do ponto de vista social. Como indica a literatura, as ações do programa devem estar orientadas para mudar causas críticas do problema, aquelas sobre as quais se deve intervir pelo seu maior efeito para a mudança esperada (CASSIOLATO & GUERESI, 2010).

O trabalho realizado, como exercício de aplicação dos constructos teóricos, visa trazer maior proximidade e materialidade à aplicação fática dessas lentes, ressaltando-as enquanto elementos inerentes ao desenho de políticas públicas.

E foi isso o que se propôs com o Programa Nosso Lar *Desgovernópolis*, por meio da aplicação de técnicas de governança, com a proposta de uso de instrumentos substantivos e procedimentais na rede de atores apresentada. A expectativa é que esses instrumentos organizem a relação de poder entre os atores e estabeleçam um conjunto de regras. O desafio da articulação institucional e coletiva entre múltiplos atores está posto e somente a efetiva implementação das ações poderá colocar esse modelo à prova.

## Referências

ACCIAI, C. & CAPANO, G. Policy instruments at work: a meta-analysis of policy instruments applications. *Public Administration*. Volume99, Issue1, Pages 118-136, 2021.

BACH, T.; WEGRICH, K. “Blind Spots, Biased Attention, and the Politics of Non-coordination”, in: BACH, T; WEGRICH, K. (Eds.) *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the Politics of Non-Coordination*. Palgrave Macmillan, 2019, p.3-28.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; Virani, A. (Eds.). *Making policies work: First and second order mechanisms in policy design*. Edward Elgar, 2019, cap. 1.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. IPEA - Nota Técnica nº 6 - Brasília, setembro de 2010.

CAVALCANTE, P. & PIRES, R. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 1, 2018.

DIAS, A. Programa Polos da Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assembleia de Minas Gerais. Necessidades e políticas públicas para a população de rua. YouTube, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cK4tNzMDarI>.

GOMIDE; MACHADO & PEREIRA. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. Cap. 6 in: Implementando Desigualdades: Reprodução De Desigualdades na Implementação De Políticas Públicas. IPEA, 2019.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Routledge Handbook of Policy Design. Routledge Handbook of Policy Design. Routledge, 2018, caps. 1 e 2.

HOWLETT, M. & RAYNER, J. Coherence, Congruence and Consistency in Policy Mixes..Routledge Handbook of Policy Design. Routledge Handbook of Policy Design. Routledge, 2018, Cap. 26.

PIRES, R. (Coordenação). Guia INCLUA: Avaliação de Riscos de Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. IPEA: 2021.

PIRES, R. Caso de Ensino: Situação-problema *Desgovernópolis*. ENAP: 2022.

ROGGE, K. Designing Complex Policy Mixes: Elements, Processes and Characteristics. IN HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Routledge Handbook of Policy Design. Routledge Handbook of Policy Design. Routledge, 2018, Cap. 3.

ROGGE, K.; REICHARDT, K. Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. Research Policy. 2016.

SECCHI, L.; COELHO, F.; PIRES, V. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. Cengage Learning: São Paulo, 2019. 3ª Edição. Pág. 2.