
Dossiê Políticas Públicas para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo

Aline Sayuri Cawamura

José Vicente de Oliveira Kaspreski

Kelsen Medeiros Pinho

Laura Cavalcanti Salatino

Marina Torres de Deus Rodrigues

Verônica Brito Sepúlveda Martines

Diogo Coutinho

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima

Alcyr Barbin Neto

Márcia Maria Fartos Terlizzi

Caio César de Medeiros Costa (org.)

Marcelo Marchesini (org.)

SBAP

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Dossiê políticas públicas para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo [livro eletrônico] / organização Caio César de Medeiros Costa, Marcelo Marchesini. -- Brasília, DF : Sociedade Brasileira de Administração Pública - SBAP, 2023.
PDF

Vários autores.
ISBN 978-65-80321-01-8

1. Administração pública - Brasil 2. Direitos humanos 3. Pessoas em situação de rua - Brasil 4. Políticas públicas - Brasil 5. São Paulo (Cidade) - Condições sociais I. Costa, Caio César de Medeiros. II. Marchesini, Marcelo.

23-183810

CDD-362.50981

Índices para catálogo sistemático:

1. Pessoas em situação de rua : São Paulo : Cidade :
Problemas sociais 362.50981

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415



Sociedade Brasileira de Administração Pública

Título

Dossiê Políticas Públicas para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo

Organização

Caio César de Medeiros Costa

Presidente da SBAP

Marcelo Marchesini

Diretor de Publicações

Autores/as

Aline Sayuri Cawamura

Universidade de São Paulo – aline.cawamura@usp.br

José Vicente de Oliveira Kaspreski

Universidade de São Paulo – josevok@icloud.com

Kelseny Medeiros Pinho

Universidade Federal do ABC – kelseny.medeiros@ufabc.edu.br

Laura Cavalcanti Salatino

Fundação Getúlio Vargas - EAESP – laura.c.salatino@gmail.com

Marina Torres de Deus Rodrigues

Universidade de São Paulo – marinatorres@usp.br

Verônica Brito Sepúlveda Martines

Universidade de São Paulo – sepulvedavbm@gmail.com

Diogo Coutinho

Universidade de São Paulo – diogocoutinho@usp.br

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima

Câmara Municipal de São Paulo – julima6@gmail.com

Alcyr Barbin Neto

Prefeitura de São Paulo – alcyrn@gmail.com

Márcia Maria Fartos Terlizzi

Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo – mterlizzi@uol.com.br

Prefácio

A Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) completa, em 2023, dez anos de sua fundação. Desde o início, a SBAP tem buscado a promoção da ética e das boas práticas de gestão no setor público, entendendo que a partir de tal promoção é possível contribuir de maneira relevante na busca por uma sociedade mais justa e igualitária.

Para essa promoção, a SBAP tem empreendido ações visando conectar academia, prática, terceiro setor e organismos internacionais que se dedicam a melhorar a qualidade da gestão e das políticas públicas implementadas pelo ente nacional e pelos entes subnacionais. Essas conexões propiciam a socialização do conhecimento, difundem boas práticas e permitem que problemas sociais muitas vezes não colocados como prioritários nas agendas alcancem o destaque necessário.

Essa primeira edição do dossiê temático da SBAP congrega a necessidade de debater um problema social grave, colocando-o de forma definitiva nas produções científicas, com a importância de que mais pessoas tenham acesso a essas produções e aos conhecimentos sobre práticas implementadas e a discussão acadêmica sobre o tema.

A escolha do tema é fruto da premência da situação das pessoas em situação de rua na maior cidade do país – agravada nos últimos anos. Ciente da necessidade de debater um tema tão importante e de contribuir para a resolução de um problema social tão grave, a SBAP buscou unir gestores, gestoras, acadêmicos e acadêmicas para discutir o tema no IX Encontro Brasileiro de Administração Pública ocorrido em outubro de 2022. Trabalhos fundamentais para a discussão das políticas públicas para as pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo foram encaminhados, avaliados, debatidos e agora socializados, após terem sido incorporadas sugestões e discussões trazidas pela audiência e também pelo Secretário Executivo de Projetos Estratégicos da Prefeitura de São Paulo, Alexis Vargas, e pela Secretária Municipal de Direitos Humanos, Soninha Francine.

Dossiê **PopRua**

Sob a brilhante coordenação do professor Marcelo Marchesini, diretor de publicações da SBAP, essa primeira edição se caracteriza como um passo inicial na consolidação de um espaço de socialização de conhecimentos sobre políticas públicas e gestão pública.

Em seus 10 anos de existência e atualmente com mais de 40 associados institucionais e 519 associados individuais, a SBAP reforça o seu compromisso de jamais se resignar frente aos problemas sociais brasileiros, em especial a desigualdade.

Na condição de presidente da SBAP, agradeço a todas as pessoas envolvidas na consolidação desse importante documento e também àqueles que se dedicam diuturnamente a mudar a realidade de dezenas de milhares de brasileiros e brasileiras que se encontram em situação de rua. Desejo uma leitura transformadora que encoraje pesquisadoras e pesquisadores a estudarem o tema e que incentive gestores e gestoras a implementarem melhores políticas públicas para as pessoas em situação de rua, não somente em São Paulo, mas em todo o país.

Boa leitura e até o próximo dossiê!

Caio César de Medeiros Costa

Diretor-Presidente

Apresentação

Este dossiê contém alguns dos trabalhos apresentados durante o IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, realizado em São Paulo em outubro de 2022. Essas apresentações ocorreram em uma mesa temática especial, com comentários feitos por dois integrantes do primeiro escalão da prefeitura de São Paulo: o Secretário Executivo de Projetos Estratégicos, Alexis Vargas, e a Secretária Municipal de Direitos Humanos, Soninha Francine.

Essa iniciativa buscou agregar trabalhos acadêmicos intimamente relacionados – todos analisando políticas para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo – promovendo ainda o diálogo com pessoas responsáveis na gestão pública por essa política. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que demonstra a vocação da SBAP em estimular interfaces entre prática e análise acadêmica. Para além do rico debate ocorrido na apresentação dos trabalhos, a publicação deste dossiê, após revisão dos artigos, propicia o acesso de mais pessoas às análises realizadas.

A escolha do tema deste primeiro dossiê temático também demonstra o compromisso da SBAP com temas relevantes da agenda governamental brasileira. Muitas grandes cidades presenciaram um agravamento de problemas sociais no início dos anos 2020, como decorrência da pandemia de coronavírus e da crise econômica que marcaram esse período. As pessoas vivendo em situação de rua são um dos reflexos mais graves desse fenômeno. Entre 2019 e 2021 houve um aumento de aproximadamente 30% nas pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, totalizando 31.884 indivíduos, segundo o censo da população de rua realizado em 2021.

Neste dossiê o primeiro artigo analisa a proposta de acampamentos sociais para a população em situação de rua. Trata-se de tema que gera debates importantes entre a necessidade de melhorar as condições de vida de quem está vivendo em calçadas e a prioridade pela busca de saídas mais estruturais para essa situação.

Dossiê **PopRua**

O segundo artigo analisa a atuação do Comitê PopRua, instância de participação social da política municipal para pessoas em situação de rua. O conhecimento deste fórum pode contribuir para o seu aprimoramento e subsequente melhoria da política pública.

Por fim, no terceiro artigo o foco é a apresentação de uma proposta para um programa de moradia para a população em situação de rua. Aqui fica ainda mais destacada a intenção de combinar o aspecto analítico com uma influência real na política pública.

Esperamos que esse seja o primeiro dossiê de uma série que venha a contribuir para o diálogo entre academia e prática, focando em temas relevantes, abordagens aplicadas e rigor analítico.

Boa leitura!

Marcelo Marchesini da Costa

Diretor de Publicações da SBAP

**Acampamentos sociais na pandemia:
disputas de narrativas e agência de atores** 9

*Aline Sayuri Cawamura; José Vicente de Oliveira
Kaspreski; Kelseny Medeiros Pinho; Laura
Cavalcanti Salatino; Marina Torres de Deus
Rodrigues; Verônica Brito Sepúlveda Martines*

**Comitê PopRua: um Olhar sobre o Desenho
Jurídico-Institucional e a Participação** 41

Verônica Martines e Diogo Coutinho

**Uma proposta de programa de moradia para
a população em situação de rua: Fórum da
Cidade de Defesa da População em Situação
de Rua de São Paulo** 72

*Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima, Alcyr Bar-
bin Neto e Márcia Maria Fartos Terlizzi*

Acampamentos sociais na pandemia: disputas de narrativas e agência de atores

Aline Sayuri Cawamura – aline.cawamura@usp.br¹;

José Vicente de Oliveira Kaspresk – josevok@icloud.com¹;

Kelseny Medeiros Pinho – kelseny.medeiros@ufabc.edu.br²;

Laura Cavalcanti Salatino – laura.c.salatino@gmail.com³;

Marina Torres de Deus Rodrigues – marinatorres@usp.br¹;

Verônica Brito Sepúlveda Martines – sepulvedavbm@gmail.com¹.

¹Universidade de São Paulo

²Universidade Federal do ABC

³Fundação Getúlio Vargas - EAESP

Resumo

No contexto da pandemia de Covid-19, viu-se um agravamento exponencial da situação de vulnerabilidade da população em situação de rua, especialmente em São Paulo. A partir desse cenário de crise sanitária, objetiva-se discutir a complexidade da construção e desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais através da dinâmica relacional de atores heterogêneos em opiniões, recursos e acesso a espaços. Para tanto, estuda-se o caso de uma discussão pública realizada entre atores do governo do município de São Paulo e da sociedade civil sobre uma política de acampamento social para a população em situação de rua, proposta no contexto da pandemia de Covid-19. Como método de coleta e análise de dados, adotou-se a observação participante das reuniões de dois conselhos participativos municipais e de um coletivo de articulação da sociedade civil, bem como a análise documental de suas atas e demais registros oficiais. A partir disso, foi possível documentar conflitos entre os interlocutores, a escolha do município por diferentes instrumentos normativos e orçamentários e a completa paralisação da ação pública sem que qualquer política pública tenha sido adotada como desfecho.

Palavras-chave: políticas públicas intersetoriais; pandemia; população em situação de rua; espaços de participação social

Abstract

In the context of the Covid-19 pandemic, there was an exponential worsening of the vulnerability situation of the homeless population, especially in São Paulo. Based on this health crisis scenario, the objective of this article is to discuss the complexity of building and developing intersectoral public policies through the relational dynamics of heterogeneous actors in opinions, resources and access to spaces. For this purpose, we study the case of a public discussion held between actors from the government of the municipality of São Paulo and civil society on a social camp policy for the homeless population, proposed in the context of the Covid-19 pandemic. As a method of data collection and analysis, the participant observation of meetings of two municipal participatory councils and a civil society articulation collective was adopted, as well as documentary analysis of their minutes and other official records. From this, it was possible to document conflicts between the interlocutors, the municipality's choice of different normative and budgetary instruments and the complete paralysis of public action without any public policy having been adopted as an outcome.

Key words: intersectoral public policies; pandemic, homeless population; spaces of social participation

Resumen

En el contexto de la pandemia del Covid-19, se ha producido un agravamiento exponencial de la situación de vulnerabilidad de la población sin hogar, especialmente en São Paulo. A partir de este escenario de crisis sanitaria, se pretende discutir la complejidad de la construcción y desarrollo de políticas públicas intersectoriales a través de la dinámica relacional de actores heterogéneos en términos de opiniones, recursos y acceso a espacios. Para ello, estudiamos el caso de una discusión pública realizada entre actores del gobierno del municipio de São Paulo y de la sociedad civil sobre una política de acampada social para la población sin hogar, propuesta en el contexto de la pandemia del Covid-19. Como método de recolección y análisis de datos, se adoptó la observación participante de las reuniones de dos consejos participativos municipales y de un colectivo de articulación de la sociedad civil, así como el análisis documental de sus actas y otros registros oficiales, a partir de lo cual fue posible documentar los conflictos entre los interlocutores, la elección por parte del municipio de diferentes instrumentos normativos y presupuestarios y la completa paralización de la acción pública sin que se haya adoptado ninguna política pública como resultado.

Palabras clave: políticas públicas intersectoriales; pandemia; población en situación de calle; espacios de participación social

1. Introdução

Durante da crise de Covid-19, a situação de saúde da população em situação de rua piorou substancialmente em todo o país, demandando a articulação de uma variedade de atores para discutir a questão. Se, em contexto de normalidade, a situação de rua tende a ser lida como um problema complexo pelos especialistas no tema (Bichir e Canato, 2018), exigindo propostas intersetoriais de políticas públicas, a crise sanitária agravou a vulnerabilidade social dessas pessoas e adicionou camadas de complexidades ao problema. Soma-se à crise, um déficit de mais de 13 mil acomodações em abrigos apenas na cidade de São Paulo que, juntamente com a ausência de moradia adequada, levou esse grupo a enfrentar ainda mais dificuldades relacionadas à higiene básica e ao isolamento social, além da obtenção de alimentos e renda.

Diante disso, a proposta de acampamento social foi uma política de emergência discutida entre março e setembro de 2020 em conselhos participativos, como o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua), e entre entidades da sociedade civil como o Fórum da Cidade e a Pastoral do Povo da Rua. O debate em torno da proposta atravessou múltiplas ideias e diferentes narrativas, agendas e atores. Contudo, a ausência de consenso, bem como a escolha da prefeitura por apresentar uma proposta distinta da original, escrita pelo grupo de conselheiros representantes do Fórum da Cidade no Comitê PopRua, levou a uma paralisia decisória. Como resultado, nenhuma das propostas foi implementada.

Este artigo tem como objeto a discussão pública realizada sobre uma política de acampamento social intersetorial para a população em situação de rua, apresentada no contexto da pandemia de Covid-19, envolvendo diversos atores do governo municipal de São Paulo e da sociedade civil, com o objetivo de proteger esse grupo socialmente desfavorecido diante da crise do novo coronavírus. O debate proposto tem por objetivo discutir a complexidade da construção e desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais (Bichir e Canato, 2018; Bichir; Oliveira; Canato, 2016; Costa e Bronzo, 2012) através da dinâmica relacional entre atores heterogêneos em opiniões, recursos e acesso a espaços (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Dossiê **PopRua**

O desenho da pesquisa se organiza em torno de um estudo de caso, que teve seus dados coletados e analisados por meio da observação-participante (Lupetti Baptista, 2017) das reuniões de dois conselhos participativos municipais: o COMAS e o Comitê PopRua; e dos encontros de um coletivo de articulação da sociedade civil, o Fórum da Cidade. Além disso, também foi realizada a leitura dos registros oficiais e das proposições apresentadas nesses espaços. Os dados coletados permitiram documentar conflitos entre segmentos da sociedade civil e do governo, assim como seus argumentos e estratégias de interlocução.

Além desta introdução, o artigo é dividido em seis seções. O próximo capítulo aborda o debate teórico sobre governança, intersetorialidade, agência dos atores e conselhos participativos, visando a apresentar os conceitos importantes para posterior análise do caso. Em seguida, são listados os métodos de coleta e análise dos dados. A seção seguinte aponta a justificativa para a escolha do caso, seguida de um tópico contendo sua descrição. Então, um tópico de discussão é apresentado à luz dos conceitos discutidos, dividido em três subseções. Por fim, são expressas algumas considerações finais.

2. A construção da política pública e a diversidade de atores

O conceito de governança tem sido utilizado por diversos autores no debate acadêmico sobre políticas públicas com diversos sentidos (Bichir, 2018). Apesar da discussão acerca da polissemia do termo, o uso da ideia de governança pode ser útil para tratar de processos de formulação e implementação de políticas públicas que envolvam uma grande diversidade de atores. Para fins deste artigo, o sentido adotado para o termo trata de um “conjunto de atores estatais e não estatais, conectados por laços formais e informais, trabalhando em processos de produção de políticas públicas e inseridos em contextos institucionais específicos” (Marques, 2013, p.31, tradução dos autores).

A ideia de pensar a coordenação de diferentes atores, grupos sociais e instituições priorizadas pelos debates sobre governança permite traçar considerações interessantes sobre as diversas possibilidades e arranjos de relações presentes (Bichir, 2018), incluindo suas assimetrias, conflitos e disputas de narrativa. Nesse sentido, a

Dossiê **PopRua**

ideia de governança multinível ganha força ao propor uma lente analítica que analisa uma ampla gama de atores heterogêneos, que interagem de forma vertical (diferentes níveis de governo) e horizontal (diferentes setores estatais e não estatais). Para fins da discussão proposta neste artigo, interessa, especialmente, as dinâmicas horizontais de relações em duas facetas: (i) relações estatais entre diferentes secretarias na discussão e elaboração de políticas públicas; (ii) relações entre entes estatais e não estatais, sobretudo nos espaços de participação social.

Primeiramente, com relação às dinâmicas horizontais de relações entre atores, é preciso considerar o debate sobre intersetorialidade, frequentemente presente nas políticas públicas propostas para a população em situação de rua. A categoria “problema complexo” geralmente engloba grupos em situação de alta vulnerabilidade social, configurando fenômenos de múltiplas causas, com efeitos persistentes e sem uma solução fácil (Bichir e Canato, 2018). É devido às condições específicas sociais, materiais e institucionais (Spink, 2014) que atravessam a população em situação de rua¹, que essa situação tende a ser analisada como um “problema complexo” (Bichir e Canato, 2018).

Na maior parte dos casos, o enfrentamento de um problema complexo, como a situação de rua, está relacionado à construção de políticas intersetoriais na medida em que a intersetorialidade se configura como uma articulação de conhecimentos e experiências de diferentes setores públicos no planejamento, implementação e avaliação de ações (Junqueira e Inojosa, 1997). Nesse sentido, a intersetorialidade é um processo dinâmico que depende da articulação de diversas redes e fluxos de comunicação, formados por diferentes arranjos institucionais – aqui entendidos como a interação horizontal entre atores atuando em territórios específicos e as populações envolvidas – e de governança (Bichir e Canato, 2018).

1. O Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, estabeleceu a Política Nacional da População em Situação de Rua definindo essa população como um grupo heterogêneo composto por crianças, adolescentes, adultos, idosos, população LGBTQ+, homens e mulheres, tendo, em comum, a condição de sobreposição de vulnerabilidades, como pobreza extrema, laços familiares interrompidos ou profundamente fragilizados e falta de moradia regular ou convencional, utilizando então locais públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e subsistência, bem como abrigos públicos para moradia temporária ou apenas pernoite.

Dossiê **PopRua**

O debate proposto sobre intersetorialidade enfatiza a importância de olhar para o conceito não apenas como uma orientação normativa, mas, sobretudo, como um processo de produção complexo e conflituoso (Bichir e Canato, 2018). A construção da política intersetorial envolve um campo de atuação dinâmico e não consensual, com forte presença de diferentes pastas e governos, organizações sociais e entidades da sociedade civil. Assim, tais atores podem atuar tanto em disputas quanto de forma coordenada na criação de redes, parcerias e espaços de participação popular.

Essas interações são marcadas por diversas assimetrias de poder, entre as diferentes secretarias, entre sociedade civil e governo ou mesmo dentro dessas organizações. De fato, a produção dessas políticas envolve vários níveis de coordenação com a distribuição desigual de recursos e poder institucional.

Nesse sentido, é importante destacar o debate que considera não apenas a perspectiva institucional, mas também a dinâmica de interação e agência dos indivíduos (Hallett e Ventresca, 2006) como fatores relevantes para pensar as elaborações formais e informais das políticas públicas. Os atores coordenam recursos e se organizam por meio de redes para atingir suas metas e demandas, desafiando o sistema e influenciando a construção de políticas. Assim, ao mesmo tempo em que as dinâmicas institucionais influenciam e constroem a atuação e a relação entre atores, essas relações também ressignificam e reposicionam as dimensões institucionais das políticas, em um movimento recíproco (Hallett e Ventresca, 2006).

Nesse sentido, é importante apontar a relevância dos atores não estatais para o debate e a construção de políticas públicas e, reciprocamente, a influência do desenho das políticas públicas na constituição, no surgimento e nas possibilidades de atuação desses atores (Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Nessa perspectiva, o contexto político é explicado não apenas como um fator exógeno que condiciona a ação da sociedade civil, mas como parte constituinte das relações institucionalmente construídas, também transformadas pelas ações desses agentes.

Essa constatação também se relaciona com o debate institucionalista sobre oportunidades políticas, no qual a explicação para mudanças institucionais está intimamente relacionada com momentos de crise ou ruptura (Abers; Rossi; Büllow, 2020).

Dossiê **PopRua**

Tais momentos representariam oportunidades de transformação institucional em um contexto de instabilidade e de piora das condições sociais, o que permitiria aos atores se mobilizarem e enfrentarem as organizações existentes.

Novas abordagens sobre a atuação de movimentos sociais, no entanto, pretendem relativizar essa proposição, posicionando os contextos de crise como um fator constitutivo das mudanças institucionais, assim como o papel desempenhado pelos diversos atores — estatais e não estatais — nesse contexto. Dessa forma, a agência dos atores é uma dimensão essencial no enfrentamento de situações de crise, principalmente por serem capazes de colocar novas ideias e coalizões à disposição do governo, além de apresentarem diferentes formas de traduzir incertezas em leituras sobre problemas e estratégias de enfrentamento. As oportunidades são, portanto, construídas e ressignificadas por atores que as utilizam para reivindicar demandas históricas (Abers; Rossi; Büllow, 2020).

Ainda, entre os elementos institucionais que ressignificam as possibilidades de construção intersetorial e as interações entre esses diversos atores estão os conselhos participativos, lugar privilegiado para o debate e, em alguns casos, para a construção de políticas públicas. Desde sua criação no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, tais espaços têm contribuído para o diálogo entre governo e sociedade civil (Tatagiba, 2005). Nos conselhos, há um espaço aberto para a inclusão de temas na agenda, disputas sobre condições e seus significados, decisões sobre alocação de recursos e sobre formatos de políticas. São espaços heterogêneos cuja qualidade de participação varia de acordo com a área de atuação (Almeida; Cayares; Tatagiba, 2015) e os recursos disponíveis. Possuem maior ou menor autonomia em relação à gestão pública, diversas dinâmicas de engajamento político e diferentes acessos a recursos humanos e financeiros. A heterogeneidade desses espaços também é verificada internamente dentro dos conselhos, enfrentando questões como participação gentrificada, desvantagens dos usuários e da sociedade civil em oposição aos gestores e representantes dos setores públicos e participação social mais reativa do que propositada (Tatagiba, 2005).

Além dessas desigualdades, há problemas como a centralidade do Estado nas discussões e resoluções e a falta de capacitação do conselheiro para discutir ques-

tões, especialmente as mais técnicas (Tatagiba, 2005). Todos esses fatores têm um impacto considerável nos processos deliberativos dos conselhos, refletindo na sua capacidade de gerar soluções de políticas públicas inovadoras, criativas e eficazes diante das demandas dos segmentos que representam.

Em resumo, a construção de oportunidades políticas e a produção de políticas públicas está intimamente relacionada com as redes de relações entre atores estatais e não estatais, assim como as arenas de decisão e pactuação e a distribuição de recursos entre esses atores. Essas dinâmicas permitem a disputa por narrativas, construção de problemas e proposição de soluções de naturezas diferentes, assim como são influenciadas por esses arranjos. No caso que será descrito no capítulo seguinte será possível discutir de forma empírica esses diferentes elementos.

3. Métodos

O desenho dessa proposta está ancorado em um estudo de caso que permite reconstruir os processos de elaboração e disputa de modelos políticos por diversos setores do Estado e de segmentos da sociedade civil envolvidos no debate. A escolha pelo estudo de caso justifica-se uma vez que o trabalho busca observar como aconteceu o processo de discussão pública da política de acampamento social (Yin, 2018) e qual sua relação com o desfecho (Venesson, 2008).

Além disso, por se tratar de uma situação complexa que envolve uma política intersetorial, promovida por uma iniciativa de diversos segmentos da sociedade civil e discutida em dois conselhos participativos distintos em um momento de crise sanitária e econômica, o caso em debate conjuga uma gama de fatores que o tornam relevante para um estudo aprofundado. A situação descrita mostra um caso típico (Gering, 2008), que proporciona um cenário representativo de mobilização da sociedade civil em interação com o setor público, transparecendo os desafios impostos por esse tipo de articulação, especialmente no cenário pandêmico. Embora não haja pretensão de generalização, a análise pode fornecer algumas percepções acerca da maneira como os atores da sociedade civil organizam suas ações em um cenário de crise, os desafios com os quais lidam e os tipos de resposta que o setor público pode oferecer.

Assim, o estudo de caso foi construído buscando apresentar as posições ocupadas por cada um dos atores envolvidos, seus mecanismos de articulação e disputa, os principais argumentos levantados por cada parte e, ao final, o desfecho do caso. Os dados foram coletados a partir da observação participante, método de estudo de interações cotidianas no qual o pesquisador tem particular imersão no campo, coletando dados a partir da vivência cotidiana (Lupetti Baptista, 2017). Nesse sentido, foram acompanhadas as reuniões de espaços de mobilização social nos quais discutiu-se o tema do acampamento social, principalmente o Comitê PopRua, COMAS e o Fórum da Cidade, sendo também esses espaços já acompanhados pelas pesquisadoras anteriormente ao interesse desta pesquisa. Também foi realizada análise documental dos registros oficiais dos espaços^[2] e das anotações de campo dos pesquisadores, materiais que foram utilizados para sistematizar e descrever as informações contextuais.

Os registros elaborados foram organizados com a finalidade de reconstruir o caso, pois documentam os atores envolvidos, seus argumentos, estratégias e propostas defendidas. A sistematização dos dados permitiu a reconstrução dos eventos em ordem cronológica, criando uma análise descritiva. Posteriormente, foi realizada uma revisão não sistemática dos conceitos para a estruturação da análise, objetivando a construção do referencial teórico. Por fim, realizou-se uma análise interpretativa do caso, buscando estabelecer conexões entre as perspectivas dos atores, os argumentos defendidos, o desfecho do caso e os debates propostos pela literatura (Venesson, 2008).

4. Caso e contexto

A discussão em torno do tema das barracas, utilizadas como forma de abrigo pela população em situação de rua, ganhou repercussão pública em 2013, durante a gestão municipal do então prefeito Fernando Haddad. A autorização de retirada das barracas foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 57.069/16, que as descreveu como objetos que caracterizam estabelecimento permanente em local público. A questão da permanência/remoção das barracas tem sido alvo de constantes debates entre governo, diferentes segmentos da sociedade civil e imprensa, com a publicação

2. A lista de reuniões acompanhadas e cujas atas foram analisadas encontra-se no Anexo 1.

de novos decretos das seguintes administrações municipais^{3]} e persistentes denúncias de remoção de barracas enfatizadas pelos movimentos sociais.

Com a confirmação dos primeiros casos de Covid-19 na cidade de São Paulo, a disputa em torno das barracas é reposicionada dentro da perspectiva particular do risco que a pandemia representa para esse segmento. A realidade enfrentada pelas pessoas em situação de rua envolve uma sobreposição de vulnerabilidades que se opõem às medidas oficiais de prevenção à Covid-19: sua sobrevivência depende diretamente de estratégias de circulação no espaço urbano (Frangella, 2004); seu cuidado está fortemente centrado no abrigo (De Lucca, 2010), política pública baseada em uma unidade de convivência coletiva e que não atinge a totalidade das pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo. É diante dessa realidade que alguns segmentos da sociedade civil organizada mapeiam os riscos e pensam em respostas à crise sanitária. O acampamento social para a população em situação de rua foi uma das várias propostas articuladas e demandadas durante o período de pandemia.

4.1 Atores públicos e sociedade civil

Em termos de instâncias formais de participação, o Comitê PopRua e o COMAS são particularmente relevantes. O Comitê PopRua é um órgão público consultivo que reúne nove secretarias municipais, quatro organizações da sociedade civil e cinco conselheiros com trajetória de rua^{4]}. Esse órgão, durante a pandemia, concentrou o fluxo de informações entre o governo e sociedade civil, centralizou a discussão sobre políticas públicas emergenciais para a população em situação de rua e, portanto, foi a instância formal onde foi apresentada a proposta inicial sobre os acampamentos sociais.

3. Decreto nº 57.581/17, expedido pela gerência de Dória (PSDB) e DECRETO nº 59.246/20, elaborado pela gerência de Covas (PSDB), ambos contendo medidas ainda mais restritivas em relação às barracas.

4. Durante as discussões do caso estudado, compunham o Comitê PopRua como conselheiros titulares, as seguintes secretarias municipais, organizações da sociedade civil e conselheiros com trajetória de rua, respectivamente: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET); Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB); Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU); Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB); Associação RedeRua; Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama; Movimento Nacional da População em Situação de Rua; É de Lei; Janaína da Conceição Cerqueira Xavier; Lucas de Almeida Alves; Átila Robson Pinheiro; Luiza Rodrigues da Silva; e Roseli Kraemer Esquillaro. Vide Portaria SMDHC Nº 26 de 3 de abril de 2020.

Dossiê **PopRua**

No Comitê PopRua, para fins de discussão da política do acampamento social, além de representantes da sociedade civil, é importante destacar a atuação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), responsável técnica pela administração do Comitê e sua vinculação às demais agendas governamentais. Destaca-se ainda a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que concentra a maior parte das políticas públicas para a população em situação de rua e que, em tese, seria responsável pela implantação dos acampamentos, juntamente com a SMDHC.

O COMAS, por sua vez, é um órgão público de caráter deliberativo que conta também com nove secretarias municipais, três representantes de organizações da sociedade civil, três trabalhadores do serviço de assistência social e três usuários desses serviços⁵. É um espaço que discute amplamente as políticas públicas de assistência social, as quais atingem diferentes grupos vulneráveis e não exclusivamente a população em situação de rua.

Como órgão deliberativo, diferentemente do Comitê PopRua, o COMAS tem o poder de aprovar políticas públicas de assistência e o uso de recursos do Fundo Municipal de Assistência, o que significa que qualquer proposta de política pública não regulamentada precisa passar por esse órgão para ser implementada pelo governo municipal. Por essa razão, apesar de ser discutida de forma mais abrangente no Comitê PopRua, a proposta do acampamento social também foi debatida no COMAS, visto que o projeto precisaria de aprovação deste conselho. Cabe ressaltar que apenas um ator era membro dos dois conselhos: a SMADS, de forma que coube ao representante desta secretaria fazer a interlocução e apresentar ao COMAS a proposta de acampamento social para a população em situação de rua de acordo com as discussões do Comitê PopRua.

5. Durante as discussões do caso estudado, compunham o COMAS como conselheiros titulares, as seguintes secretarias municipais, organizações da sociedade civil, trabalhadores do serviço de assistência social e usuários desses serviços, respectivamente: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Gestão, Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria do Governo Municipal (SGM); Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Justiça (SMJ); Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de adolescentes (FEBRAEDA); Camp Oeste Centro de Assistência e Motivação de Pessoas; Liga das Senhoras Católicas de São Paulo; Darlene Terzi dos Anjos Afonso Cazarini; Girlândia Silva Santana; David Oscar; Adriana Oliveira Gonçalves Bezerra; Cristiane Aurea de Abreu; Luis Lorente Vila. Vide Portaria PREF nº 327 de 10 de maio de 2018.

Dossiê **PopRua**

Em relação às instâncias informais de negociação, o Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua (Fórum da Cidade) é central. Trata-se de um espaço de articulação da sociedade civil para a formação política e engajamento de lideranças em situação de rua (De Lucca, 2007; Melo, 2017). Como espaço informal de articulação, o Fórum foi fundamental para a sociedade civil durante a pandemia, tendo lançado diversas manifestações públicas, promovido campanhas virtuais e apoiado movimentos sociais da população em situação de rua em protestos e eventos realizados em 2020.

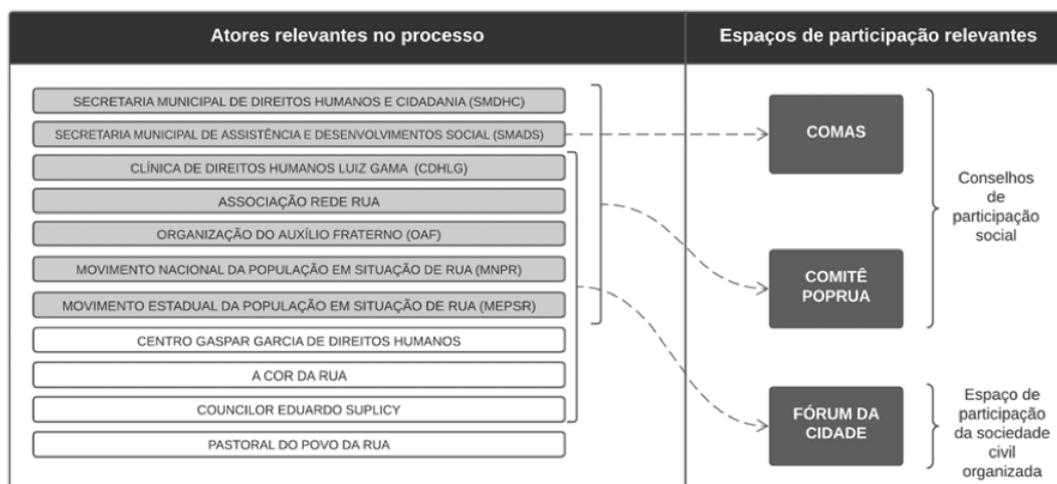
Durante o período analisado na pesquisa, o Fórum da Cidade reunia diversas entidades com histórico de atuação no tema, além de trabalhadores da saúde e da assistência social. É importante ressaltar que a maioria dos membros do Fórum da Cidade também detém mandatos no Comitê PopRua, transitando entre os dois espaços.

Além disso, há a Pastoral do Povo da Rua, um segmento da Igreja Católica que desenvolve trabalho histórico de assistência à população em situação de rua. Essa organização possui amplo contato com gestores públicos, lideranças de movimentos sociais e entidades da sociedade civil, especialmente aqueles que realizam ações filantrópicas com pessoas que vivem nas ruas, muitas vezes conduzindo debates sobre essa população na imprensa e nas mídias sociais.

Os principais atores e espaços que interagem na construção da agenda do acampamento social estão sintetizados na Imagem 1.

Dossiê PopRua

Imagem 1: Infográfico com os atores e espaços envolvidos no caso



Fonte: Elaboração própria

4.2 Arranjos e demandas dos diferentes setores da sociedade civil

Imediatamente após o decreto emergencial declarando situação de calamidade pública devido à pandemia do novo coronavírus na cidade de São Paulo, em março de 2020, a demanda por acampamentos para pessoas em situação de rua surgiu por meio de um ofício da Rede Rua, uma das entidades que compõem o Fórum da Cidade, solicitando à SMADS um espaço para direcionar um grande número de pessoas que permaneciam acampadas na rua com suas barracas durante a pandemia. Em abril de 2020, as entidades do Fórum da Cidade, que também são membros do Comitê PopRua, apresentaram na reunião do órgão participativo um documento denominado “Carta Aberta de Propostas dos Representantes da Sociedade Civil no Comitê PopRua”. Neste documento, as propostas incluíam:

“8. A disponibilização dos espaços públicos educacionais/ esportivos com uso suspenso e que contenham estrutura de higiene (vestiários/banheiros) para acomodar imediatamente a PSR, evitando-se aglomerações e permitindo a higiene básica das pessoas;

9. Nesses espaços, a ideia é fornecer a estrutura de um camping, com barracas individuais, banheiros, alimentação e acompanhamento de saúde” (Fórum da Cidade, 2020).

Dossiê PopRua

Ainda nesse mês, foi realizada uma reunião expandida de emergência do Fórum da Cidade para avaliar o impacto da Covid-19 na população em situação de rua e as medidas de emergência. Nesse sentido, várias medidas foram sugeridas, como hotéis sociais, o uso de clubes esportivos e escolas para abrigos imediatos e emergenciais para a população em situação de rua, e também o uso de barracas nesses espaços. Os órgãos de justiça presentes na reunião mencionaram que foram feitas recomendações ao governo sugerindo medidas emergenciais, mas que não incluíam a possibilidade de acampamento, apenas o uso de espaços públicos, como pode ser lido no Ofício Recomendatório Conjunto número 003/2020/DPU/ SP/DPE/SP/NCDH/03/2020:

“Em caso de sobrecarga nos abrigos, recomenda-se a destinação dos espaços públicos educacionais e esportivos que estejam com a utilização suspensa e que contenham equipamentos sanitários aptos à higiene pessoal, para acomodar e para permitir a higiene básica das pessoas em situação de rua” (Órgãos de Justiça, 2020).

Portanto, em suas formulações iniciais, a ideia de acampamentos para a população em situação de rua aparece como uma preocupação com a parcela de pessoas dormindo em calçadas, sem condições de isolamento. Tratava-se de uma medida emergencial relacionada à disponibilização de espaços de forma rápida e simplificada, permitindo o isolamento — ainda que precário — das pessoas que vivem nas ruas e o fornecimento de infraestrutura para a realização da higiene básica.

Essas primeiras discussões sobre um acampamento social emergencial e transitório estavam vinculadas à questão da retirada dos pertences da população em situação de rua por equipes de zeladoria urbana. Visto que essa situação é frequentemente denunciada por conselheiros da sociedade civil no Comitê PopRua, logo tornou-se uma justificativa central para a criação de um acampamento social, pois seria uma forma de proteger os pertences essenciais dos moradores de rua e manter suas barracas.

Embora os conselheiros da sociedade civil no Comitê PopRua em conjunto com outras organizações sociais do Fórum da Cidade tenham insistido em várias ocasiões na abertura de acampamentos para a população em situação de rua, até junho de

Dossiê **PopRua**

2020, não houve resposta das secretarias municipais sobre o assunto, apenas menções esparsas sobre a busca de lugares para abrigar a população que vive nas ruas.

Até então, os espaços de emergência criados para acolher esse segmento eram realizados exclusivamente por meio da abertura de abrigos de emergência em escolas e clubes esportivos, com base no modelo tradicional de acolhimento, em números insuficientes. As áreas para acampamento não avançaram como forma de serviço. Em uma reunião ordinária do Comitê PopRua, em 3 de junho de 2020, a SMADS ofereceu a primeira justificativa técnica contra a proposta de um acampamento social para a população em situação de rua:

“A SMADS pontuou que o espaçamento já foi iniciado nos serviços que tinham capacidade de fazê-lo de forma adequada. Nos serviços que não foi possível fazer espaçamento o que aconteceu foi a retirada dos grupos de risco deste serviço para outros serviços. Comentou que a proposta do camping foge das ofertas da secretaria, pois não existe forma de gastar dinheiro com serviço que não é tipificado, e comentou que é possível fazer expansão da rede de acolhimento, dizendo que a expansão no número de vagas foi expressiva” (Comitê PopRua, 2020).

Em 07 de julho de 2020, movimentos sociais de moradores de rua apoiados pelo Fórum da Cidade ocuparam a calçada em frente à Prefeitura, pressionando por várias medidas de emergência para a população em situação de rua e exigindo uma reunião com as autoridades. Dentre as pautas, destaca-se a demanda por abertura de acampamento social para pessoas em situação de rua. Com cartazes dizendo “A RUA NÃO É UM LUGAR PARA VIVER, MUITO MENOS PARA MORRER!”, o protesto foi repercutido nos principais jornais do país, bem como na mídia local. No dia seguinte à manifestação, a Prefeitura de São Paulo anunciou os primeiros 100 lugares para receber pessoas em situação de rua em hotéis e o secretário de Assistência Social e Direitos Humanos do município recebeu uma comissão de lideranças do protesto para discutir a pauta.

Dossiê **PopRua**

Em 15 de julho de 2020, foi realizada uma reunião do Comitê PopRua, ainda sob as repercussões políticas do protesto, quando, pela primeira vez, a proposta de acampamento para os desabrigados foi aceita pelo governo como um serviço de emergência. Neste momento, a SMDHC assume um papel central na sistematização e concepção de diretrizes com a sociedade civil presente no Comitê, mas também como articuladora do projeto, observando que a discussão não terminaria naquele espaço, devendo ser encaminhada à SMADS e ao COMAS.

O debate sobre a formulação do serviço no Comitê é centralizado nos meses de julho e agosto, com base num documento que continha uma proposta sumária das sugestões da sociedade civil organizada no Fórum da Cidade. A formulação inicial foi levada pela SMDHC à SMADS e devolvida ao comitê em agosto, com mudanças substanciais, que foram justificadas nos regulamentos da SMADS. Embora as mudanças tenham sido questionadas em uma reunião do Comitê PopRua, o projeto foi rapidamente encaminhado para o COMAS, sem que as diferenças pudessem ser resolvidas ou discutidas. Para uma melhor compreensão das diferenças entre as propostas, foi elaborada a seguinte Tabela 1:

Dossiê PopRua

Tabela 1. Comparação entre a proposta dos segmentos da sociedade civil e a da SMADS

	Proposta apresentada pelos segmentos da sociedade civil ao Comitê PopRua	Proposta reelaborada pela SMADS
Natureza do projeto	Política emergencial e provisória a ser implementada durante a pandemia. É um espaço complementar a outros serviços para a população em situação de rua, configurando um equipamento de baixa demanda para acolhimento de pessoas em situação de rua, e com relativa autonomia para autogestão do espaço .	Projeto-piloto de grande complexidade em contexto de emergência, mas com a possibilidade de manutenção para além do período pandêmico, quando poderá ser tipificado como um serviço regular . Não se trata de um equipamento complementar, mas um serviço destinado a uma demanda que não é satisfeita por outras políticas. O espaço é gerido pela equipe do serviço e a autonomia é trabalhada pelo serviço técnico através do Plano Individual de Atendimento.
Tipo de ligação com a administração pública	Projeto implementado e gerido pela administração direta (secretaria responsável)	Projeto executado pela administração indireta, com a contratação de uma organização social prestadora de serviço.
Secretaria responsável pela administração	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)

Dossiê PopRua

Estrutura física e recursos materiais	Máximo de 50 barracas , com possibilidade de mais de uma pessoa por barraca; tendas individuais ou familiares , com distância segura; o local deve dispor de uma lavanderia e um bagageiro para guardar pertences, fornecimento de material de limpeza, kit de higiene e alimentação.	Máximo de 50 pessoas . O local deve dispor de sanitários e ducha; máquinas de lavar e secadoras de roupa; pontos de água potável; espaço coberto para guardar um carrinho ou outros objetos de trabalho e mobilidade; e um canil. O espaço deve ser adequado para a distância entre as tendas (2 metros). Deve existir uma cozinha coletiva; refeitório com capacidade para 60 pessoas; baú; espaço para o corpo administrativo; espaço para assistência social; iluminação geral e pontos de energia com tomadas elétricas. Devem ser distribuídos: kit de banho; kit de higiene; materiais de limpeza; e folhas de impressão para o trabalho administrativo.
Público-alvo	Indivíduos e famílias interessados, incluindo crianças e adolescentes acompanhados de seus responsáveis legais, que procurem espontaneamente o equipamento , com foco preferencial na população em situação de rua.	População adulta em situação de rua, sem crianças e adolescentes, ainda que acompanhados pelos seus tutores.

Dossiê PopRua

Articulação com outras políticas públicas e serviços	O acampamento social deve contar com a articulação com outros serviços do território, como equipes de assistência social (via SMADS) e de saúde (via Secretaria Municipal de Saúde - SMS), visando promover acesso a outras demandas, como alimentos, saúde e acesso a máquinas de lavar roupa.	Nenhuma
Recursos Humanos	Equipe reduzida	Equipe expandida

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Acampamento em disputa: diferentes narrativas em torno da pandemia

A diferença entre as propostas apresentadas pelas entidades do Fórum da Cidade e a SMADS parece ter rompido o equilíbrio que até então se mantinha entre os atores que reivindicavam o acampamento social para a população em situação de rua no Fórum da Cidade e no Comitê PopRua. Considerando o elevado número de pessoas que vivem nas ruas, o número insuficiente de vagas em hotéis sociais e o longo tempo necessário para a implementação de políticas estruturais de habitação, a proposta das entidades do Fórum da Cidade não pretendia concorrer, mas complementar outras propostas emergenciais do período. Desta feita, foi inicialmente defendida como medida emergencial, temporária, não burocrática e autogerida a ser aplicada apenas em um contexto de crise para o acolhimento imediato de pessoas em situação de rua em espaços subutilizados. Além disso, a proposta do Fórum buscava articular os serviços já oferecidos à população em situação de rua por diferentes secretarias, visando garantir o acesso a uma rede de serviços sem, com isso, onerar a prefeitura com grandes custos. Na proposta original, o acampamento seria organizado pela SMDHC.

Dossiê **PopRua**

No entanto, a falta de recursos da SMDHC fez com que o projeto fosse atribuído à SMADS. Ao receber o projeto, a Secretaria operou um deslocamento inicial da proposta para uma política permanente, com intenso monitoramento e controle do espaço por uma equipe profissional, com custos elevados e um público-alvo restrito.

Na avaliação de alguns conselheiros da sociedade civil no Comitê PopRua, a estrutura proposta replicava o modelo tradicional de abrigos públicos, porém em condições mais precárias. Apesar das críticas feitas pelos conselheiros da sociedade civil no Comitê PopRua à nova proposta, ela foi apresentada pela SMADS (única interlocutora presente nos dois conselhos) ao COMAS. No COMAS, a proposta encaminhada enfrentou resistência de conselheiros que representavam organizações, trabalhadores e usuários, os quais interpretaram a proposta como uma precariedade dos serviços existentes para a população em situação de rua, mas demonstraram disposição para ouvir a justificativa do projeto pelos conselheiros do Comitê PopRua.

A proposta foi inicialmente aprovada e encaminhada ao Conselho Fiscal do COMAS. Nesse ínterim, foram realizadas articulações paralelas entre o Fórum da Cidade e os conselheiros do COMAS, na tentativa de explicar o histórico do projeto e as dissonâncias em relação à proposta da SMADS. No entanto, com a repercussão da proposta no COMAS, uma nova articulação contra a política de emergência de acampamento para população em situação de rua passou a ser liderada pela Pastoral do Povo da Rua juntamente com o movimento “Na Rua Somos Um” e membros do Comitê PopRua que não fazem parte do Fórum da Cidade. Vídeos feitos para redes sociais surgiram com discursos de ativistas e pessoas em situação de rua se referindo aos acampamentos como “campos de concentração para moradores de rua”, uma proposta “higienista”, cara e oposta às políticas que garantem autonomia e soluções eficazes para a situação de rua. Assim, esta parcela da sociedade civil mobilizada contra o projeto dos acampamentos se opôs aos potenciais gastos com essa política.

Em suma, a narrativa construída por esse segmento da sociedade civil na disputa contra a política de acampamento considera essa medida não complementar, mas oposta a políticas como o acolhimento em hotéis, o que seria considerado uma solução mais digna e eficaz, e alternativas habitacionais para a população em situação de rua.

Dossiê PopRua

Sob pressão de disputas internas entre entidades da sociedade civil e entre os conselheiros da sociedade civil nos conselhos participativos e governo, e após a repercussão negativa na mídia gerada pelas opiniões dos integrantes da Pastoral do Povo da Rua, em agosto de 2020, a proposta foi retirada da pauta do COMAS a pedido dos conselheiros do Comitê PopRua para reavaliar a proposta de acampamento. Uma reunião foi realizada no dia 2 de setembro de 2020, pelo vereador Suplicy, colocando em contato os dois segmentos da sociedade civil que debateram a proposta de acampamento social, participando das entidades do Fórum da Cidade e da Pastoral do Povo da Rua, mas não houve consenso em torno da proposta.

Em reunião do Comitê PopRua, realizada também em setembro, os conselheiros da sociedade civil no Comitê confrontaram os principais pontos de discordância com a proposta apresentada pela SMADS: a complexidade da política e o uso pesado de recursos humanos em contraste com a proposta original; o custo da política; a possibilidade de acolhimento de crianças e adolescentes acompanhados pelos responsáveis; a possibilidade de gestão pela SMDHC; a possibilidade de fornecimento de alimentos por meio do projeto Rede Cozinha Cidadã; e a redução de custos por meio da articulação intersetorial com os serviços já disponíveis no território. Por parte da SMADS, no entanto, considerou-se apenas a redução de 25% nos custos esperados a partir da redução da equipe, mas a aprovação do projeto com as demais considerações da sociedade civil foi considerada improvável.

Dada a baixa flexibilidade para mudanças do projeto proposto pela SMADS e o alto desgaste político que seria gerado entre as entidades da sociedade civil, caso os autores do projeto original decidissem apoiar uma proposta muito diferente da original, a discussão sobre acampamento para pessoas em situação de rua foi suspensa sem qualquer resultado prático.

5. Os desafios da construção intersetorial no contexto da crise

O desenrolar do caso e seu desfecho apontaram para os desafios da construção de uma política intersetorial em um contexto de crise, em que a urgência da situação exigia medidas rápidas e uma articulação comprometida entre sociedade civil e governo. As dificuldades descritas acima, no diálogo entre os atores, a SMDHC e a

SMADS culminaram na mobilização social contra a proposta que não levou a qualquer resultado prático.

Esse fato aponta para a importância de se considerar as dimensões políticas na análise dos arranjos de construção intersetorial de políticas (Canato, 2017). Embora o debate proposto por Bichir e Canato (2018) diga respeito aos processos de implementação de políticas, a discussão proposta pode ser adaptada a este caso uma vez que os desafios da construção intersetorial já estavam presentes no processo de elaboração e desenho de políticas.

5.1 “E aqueles que não têm casa?”: construindo a oportunidade de política

O primeiro fato a ser mencionado para entender o contexto de discussão da política diz respeito à construção da ideia de que a população em situação de rua deve ser prioridade nas ações de mitigação dos efeitos da pandemia. Ainda que a crise sanitária fosse uma percepção comum, era necessário um papel ativo dos movimentos sociais engajados na temática da rua para que as especificidades e demandas desse público fossem consideradas de forma prioritária na agenda da Prefeitura.

O papel de toda a sociedade civil nas discussões tornou-se central para construir uma narrativa de que a pandemia acentuava dimensões de vulnerabilidade que sempre existiram para os desabrigados. O slogan “E aqueles que não têm casa?” ecoou nas campanhas e debates e enfatizava a falta de moradia como um problema central para o cumprimento das recomendações de isolamento. Com isso em mente, como apontado por Abers e Bülow (2020), as articulações da sociedade civil deram à pandemia um significado específico e criaram a oportunidade de propor políticas que respondessem a demandas históricas desse segmento, com alta prioridade na agenda municipal.

A propositura de um acampamento social pelo governo a partir das sugestões e pedidos apresentados no Comitê PopRua foi resultado da articulação de atores da sociedade civil, o que mostra que eles não eram agentes externos no processo de elaboração da política. Na verdade, eles eram agentes inseridos no contexto e cruciais na propositura de respostas criativas e dialogadas a partir dos recursos disponíveis,

para criar condições positivas de debate de suas demandas próprias (Abers; Silva; Tatagiba; 2018). Nesse sentido, esses atores conseguiram construir a temática do acampamento como pauta, utilizando estratégias como campanhas virtuais, protestos e mobilização de importantes figuras públicas para pautar o debate, o que resultou na incorporação do tema pela Prefeitura.

5.2 Desafios intersetoriais e espaços participativos

Outro aspecto a ser analisado são os desafios impostos à sociedade civil para a construção da proposta em uma perspectiva intersetorial, levando em consideração dois fatores: a composição intersetorial do Comitê PopRua e a proposta de formulação de uma política intersetorial. O primeiro trata das dificuldades de escuta e diálogo entre diversos setores sociais e de governo nos espaços de participação social.

No caso do Comitê PopRua, havia uma maior flexibilidade por parte dos atores da SMDHC para incorporar sugestões da sociedade civil e mediar os interesses. Por outro lado, a SMADS era detentora de recursos financeiros necessários e do conhecimento técnico sobre as exigências legais para o desenho do programa, o que dificultava a disputa em torno dos modelos possíveis de política com seus representantes. Ainda, a SMADS era o único ator que poderia realizar interlocuções em ambos os conselhos, o que facilitava a defesa de sua proposta para os atores presentes em ambos os espaços. Como visto anteriormente, os conselhos são marcados por desigualdades e os seus membros enfrentam muitas dificuldades para estar presentes e acompanhar as discussões (Tatagiba, 2005), especialmente aqueles com experiências de rua. Nesse sentido, os obstáculos técnicos apresentados pela SMADS tornaram a discussão um desafio para os conselheiros, que tinham dificuldade em dialogar na linguagem técnica das secretarias. Além disso, houve assimetrias intragovernamentais, uma vez que a SMDHC não possuía recursos para implementar a política, tampouco representantes no COMAS, local onde poderia tentar disputar a proposta. Conseqüentemente, a primeira não conseguiu implementar a política, cabendo à SMADS propor a política de forma centralizada, dificultando a negociação (Bichir e Canato, 2018).

O segundo aspecto está relacionado com a concepção da política. Na proposta da sociedade civil, foi solicitado um baixo gasto em recursos humanos, uma vez que

estava previsto para ser uma política temporária. Assim, objetivou-se mobilizar outros serviços já existentes para suprir demandas de assistência social, saúde, provisão de alimentos e higiene nos acampamentos. Na proposta da SMADS, por outro lado, todas essas tarefas deveriam ser fornecidas pelo equipamento, desconsiderando a possibilidade de articulação com outras áreas de política e impondo a necessidade de contratar uma equipe ampla.

Assim, apesar de a sociedade civil visar a construção de uma política de emergência intersetorial, sua urgência e simplicidade não foram traduzidas na prática, uma vez que a interação entre esses atores e os setores governamentais foi marcada por acessos assimétricos a recursos e conhecimento técnico, desviando a proposta através de regulamentações setorizadas e conhecimento técnico centrado em atores.

5.3 Propostas distintas e o fim da política

O desfecho do caso ocorreu com uma proposta de acampamento social substancialmente diferente da inicialmente apresentada, em desacordo às demandas de uma parcela da sociedade civil que buscava uma solução rápida para a problemática da situação de rua durante a pandemia. A centralização do debate na SMADS e a ausência de diálogo dificultaram a construção de um consenso em torno dos aspectos mais formais da política, justamente os responsáveis por sustentar sua dimensão mais fundamental: uma política emergencial e temporária, capaz de abrigar aqueles que não foram acolhidos pelas políticas tradicionais de acolhimento (como famílias com filhos).

Ainda, a proposta final debatida no COMAS foi apresentada como apoiada pela sociedade civil organizada no Fórum da Cidade e por alguns dos conselheiros do Comitê PopRua. Consequentemente, quando outros atores conheceram o projeto e seu alto custo, houve um ruído no restante da sociedade civil e uma falsa dicotomia foi criada entre aqueles que defendiam a habitação e aqueles que favoreciam os acampamentos, uma vez que os recursos dessa política poderiam ser destinados a programas habitacionais. Na prática, isso significava que o desgaste político da defesa do projeto recaía sobre um segmento da sociedade civil, ainda que esses atores não fossem os autores do projeto final.

Portanto, os atores não estatais envolvidos na discussão do acampamento decidiram que era uma estratégia muito arriscada apoiar uma política que gerou grandes divergências na própria sociedade civil, especialmente considerando sua luta histórica por políticas habitacionais e sua antiga relação com esses outros atores. Este caso mostra como, de forma concreta, os atores precisam equilibrar não apenas seus objetivos e finalidades ao disputar uma política em espaços institucionais, mas seus vínculos com suas bases e sua conexão histórica com outros aliados (Tatagiba, 2011).

6. Considerações finais

Ao reconstruir a discussão sobre a elaboração de uma política intersetorial em um cenário de crise, foi possível perceber como esse processo se constitui como um procedimento altamente relacional que se apoia na articulação de diferentes atores em diferentes espaços de participação. O resultado final no caso foi a paralisia do projeto, dada a diferença entre a proposta inicial da sociedade civil e a apresentada pela SMADS, o que mostrou como as dimensões políticas são fundamentais para a análise dos arranjos de construção de políticas intersetoriais. Além disso, a forma como os atores sociais construíram a narrativa da situação de rua como prioridade em um cenário de pandemia mostrou que, mesmo durante a crise, o contexto e as oportunidades políticas não são dados, mas construídos.

Além disso, o caso mostrou que os desafios impostos à sociedade civil para a construção da proposta em uma perspectiva intersetorial atravessam a composição intersetorial do Comitê PopRua e a proposta de elaboração de políticas intersetoriais. O caso evidencia dificuldades em promover o diálogo entre diversos setores do Comitê e os diferentes tipos de diálogo a que estão abertos, bem como com os desafios para superar as assimetrias no acesso aos recursos e ao conhecimento técnico.

Acima de tudo, o caso destacou a centralidade da agência e das redes de atores para a construção de uma agenda em torno da prioridade das pessoas em situação de rua como alvo das políticas públicas, o que foi desafiado pelo processo de construção de uma política intersetorial em um cenário de emergência, comprometendo a superação do problema. Como agenda futura, o caso convida a aprofundar a investigação sobre agência e redes para o debate de formulação de políticas intersetoriais.

7. Referências

ABERS, R. N.; ROSSI, F. M.; BÜLOW, M. State–society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. **International Political Science Review**, [s. l.], v. 42, ed. 3, p. 1-17, 12 mar. 2021. DOI 10.1177/0192512121993713. Disponível em: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/0192512121993713.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], p. 15-46, sep-dec 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbr-TykKtSfx39QsXs/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; DE OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. [S. l.]: Ipea, 2018. cap. 4, p. 105-138. ISBN 978-85-7811-331-5.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, p. 255-294, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QmmvbC4JJbZgPtqJt-dHt8Pv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BICHIR, R. Governança Multinível. **Boletim de Análise Político-institucional**, [s. l.], n. 19, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8969>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BICHIR, R.; CANATO, P. Considerações sobre a intersetorialidade em política sociais. Democracia e Representação - Impasses Contemporâneos - XI Encontro - ABCP, 2018.

BICHIR, R.; CANATO, P.; OLIVEIRA, M. C. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento social em debate**, Brasília, n. 26, p. 81-102, 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/24941855/Para_além_da_transferência_de_renda_

Dossiê PopRua

Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. Acesso em: 20 abr. 2023.

BICHIR, R.; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando Desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. cap. 9, p. 243-266. ISBN 978-85-7811-353-7.

CANATO, P. C. **Intersetorialidade e redes sociais**: uma série da implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. 2017. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

COSTA, B.L.D.; BRONZO, C. Interseccionalidade na luta contra a pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

DE LUCCA, D. Nem dentro nem fora do Albergue: transformações e usos de um dispositivo da assistência. **Anais do 34o Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, [s. l.], set 2010. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-34-encontro/st-8/st31-2/1655-dcosta-nem-dentro/> file. Acesso em: 20 abr. 2023.

DE LUCCA, D. **A rua em movimento**: Experiências Urbanas e Jogos Sociais em Torno da População de Rua. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DRÈZE, J.; SEN, A. **Hunger and Public action**. Oxford: Oxford University Press, 1991. 398 p. ISBN 9780198283652

FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de uma rua em São Paulo. 2004. 361p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas,

Dossiê PopRua

SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1597287>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GERRING, J.; SEAWRIGHT, J. Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 294-308, Jun 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/2753939/Case_selection_techniques_in_case_study_research. Acesso em: 20 abr. 2023.

HALLET, T.; VENTRESCA, M. J. Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's "Patterns of Industrial Bureaucracy". **Theory and Society**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 213-236, Abr 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4501751>. Acesso em: 20 abr. 2023.

JUNQUEIRA, L.A.P. & INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento Social e Intersetorialidade: A Cidade Solidária**. São Paulo, FUNDAP, 1997.

KOHARA, L. T. **A habitação é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. [s.l.] UFABC, 2018.

KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar Leão (Org.). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo: Editora 34/CEM, 2011.

LUPETTI BAPTISTA, B. G. . O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito. In: Machado, Maíra Rocha.. (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. 1ed.São Paulo: Rede de Estudos Empíricos do Direito, 2017, v. 1, p. 82-117.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MELO, T. H. A. G. **Política dos "improváveis": Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**. 2017. Dissertação (Doutorado em Antropologia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: [http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/TOM%C1S-HENRIQUE-DE-AZEVE-](http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/TOM%C1S-HENRIQUE-DE-AZEVE)

DO-GOMES-MELO.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

SPINK, P. BRINGING THE HORIZON BACK IN: THE MID-RANGE APPROACH TO ORGANIZATIONAL STUDIES. **Revista Brasileira de Estudos Organizacionais**, [s. l.], v. 1, n. 1, 2014. Disponível em: <https://rbeo.emnuvens.com.br/rbeo/article/view/29>. Acesso em: 20 abr. 2023.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2023.

TATAGIBA, L. **Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente**: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, S. E.; BAIOCCHI, G.; LAU-MONTES, A.; RUBIN, J.

W.; THAYER, M. (ed.). **Interrogating the Civil Society Agenda**: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation. [S. l.: s. n.], 2017. v. 25.

VENESSON, P. Case study and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (ed.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 223-239.

YIN, R. K. **Case Study Research**: Design and Methods (6a ed.) Thousand Oaks, CA: Sage, 2018.

Dossiê PopRua

Anexo A: Datas de reuniões em espaços participativos que discutiram o tópico

Data	Espaço de discussão	Relação com o tema
01/04/2020	Comitê PopRua	Primeira menção da sociedade civil à possibilidade de espaço para abrigo em baracas.
29/04/2020	Comitê PopRua	A SMADS informa que está estudando a possibilidade de disponibilizar espaços para receber a população em situação de rua com suas baracas.
15/07/2020	Comitê PopRua	A SMDHC inicia as discussões sobre um serviço de acampamento social.
05/08/2020	Comitê PopRua	Discussão sobre um possível espaço de acampamento social.
20/08/2020	COMAS	Debate sobre o projeto de acampamento social apresentado pela SMADS.
25/08/2020	Conselho Fiscal - COMAS	Possível debate sobre o acampamento social, mas o tema foi retirado da ordem do dia após um pedido de representantes da sociedade civil

Dossiê PopRua

28/08/2020	Fórum da Cidade	Debate entre os diferentes segmentos da sociedade civil sobre a proposta da SMADS apresentada no COMAS e possíveis articulações.
01/09/2020	Reunião com representantes do governo e de entidades da sociedade civil e conselheiros dos conselhos participativos	Discussão com os atores interessados no tema para resolver conflitos e ruídos de comunicação em torno do tema do acampamento social
02/09/2020	Comitê PopRua	Revisão do projeto de acampamento social.
04/09/2020	Reunião com membros do Comitê PopRua	Discussão sobre o projeto de acampamento social

Fonte: elaboração própria

Comitê PopRua: um Olhar sobre o Desenho Jurídico-Institucional e a Participação

Verônica Martines – sepulvedavbm@gmail.com¹;

Diogo Coutinho – diogocoutinho@usp.br¹.

¹Universidade de São Paulo

RESUMO

A questão social envolvendo a população em situação de rua é um problema complexo que demanda políticas intersetoriais. O Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua), na cidade de São Paulo, se destaca por ser um espaço que busca promover articulação intersectorial e incluir a sociedade civil e população em situação de rua nos processos de definição, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas municipais. Este artigo busca analisar como o desenho jurídico-institucional do Comitê PopRua da cidade de São Paulo influencia a participação social desse espaço, em um contexto marcado por desigualdades de recursos e distintas visões entre os atores. Para isso, analisamos suas disposições normativas, realizamos entrevistas com parte dos conselheiros e acompanhamos as reuniões do Comitê PopRua no ano de 2021, em meio à pandemia, além de termos atualizado algumas observações adicionais no ano de 2023. Por fim, observamos que o desenho jurídico-institucional do Comitê prevê atribuições importantes dessa instituição com relação às políticas, mas também que faltam mecanismos para enfrentar os obstáculos gerados pelas tensões políticas e desigualdades de poder de barganha entre os atores.

Palavras-chave: Instituição participativa; população em situação de rua; participação social; desenho jurídico-institucional

ABSTRACT:

The social issue involving the homeless population is a complex problem that requires intersectoral policies. The Intersectoral Committee of the Municipal Policy for the Homeless Population (PopRua Committee), in the city of São Paulo, stands out for being a space that seeks to promote intersectoral articulation and include civil society and the homeless population in the processes of definition, follow-up and monitoring of municipal public policies. This article aims to analyze how the legal-institutional design of the PopRua Committee in São Paulo influences the social participation of this space, in a context marked by inequalities of resources and different visions among the actors. To achieve this objective, we analyzed its normative provisions, conducted interviews with select council members and attended the PopRua Committee meetings held during 2021, amidst the challenges imposed by the pandemic. Additionally, we incorporated some updated observations from the year 2023. Our findings reveal that the legal-institutional design of the Committee grants it significant responsibilities concerning policymaking. However, we also identified a lack of mechanisms to address the impediments arising from political tensions and inequalities in bargaining power among the involved actors.

Key words: Participatory institution; homeless population; social participation; institutional arrangements

RESUMEN

La problemática social relacionada con la población sin hogar es un problema complejo que requiere políticas intersectoriales. El Comité Intersectorial de la Política Municipal para la Población sin Hogar (Comitê PopRua) se destaca por ser un espacio que busca promover la articulación intersectorial e incluir a la sociedad civil y a la población en situación de calle en los procesos de definición, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas municipales. Este artículo busca observar cómo el diseño jurídico-institucional del Comité PopRua en la ciudad de São Paulo influye en la participación social en este espacio, en un contexto marcado por desigualdades de recursos y visiones entre los actores. Para lograr este objetivo, analizamos sus disposiciones normativas, realizamos entrevistas con miembros seleccionados del consejo y acompañamos las reuniones del Comité PopRua celebradas durante 2021, en el contexto de una pandemia. Además, incorporamos algunas observaciones en el año 2023. Finalmente, observamos que el diseño legal-institucional del Comité le otorga importantes responsabilidades en relación con las políticas. Sin embargo, también identificamos una falta de mecanismos para abordar los obstáculos generados por las tensiones políticas y las desigualdades entre los actores involucrados.

Palabras clave: Institución participativa; población en situación de calle; participación social; diseño institucional

1. Introdução

Buscando explorar a agenda de pesquisas voltadas a compreender e aperfeiçoar o papel do Direito como um dos elementos estruturantes de políticas públicas – por exemplo, ao definir objetivos, determinar instrumentos de ação e atribuir competências (Bucci; Coutinho, 2017; p. 317; Coutinho, 2013) – e considerando que as relações de poder nas estruturas relacionais posicionam os atores políticos em diferentes condições de acesso a recursos e capacidade de influência sobre a política pública (Abers; Silva e Tatagiba, 2018), buscamos contribuir com a análise de como o desenho jurídico-institucional do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua) da cidade de São Paulo estimula ou dificulta a participação social, levando em consideração as desigualdades de visões e recursos entre os atores⁶.

Marcada pela ausência de moradia digna e extrema vulnerabilidade social, a população em situação de rua (PSR) possui perfil heterogêneo e dinâmico. Em vista de sua multidimensionalidade e multicausalidade, a situação de rua tem sido entendida como um problema complexo e altamente desafiador, que demanda políticas interseccionais (Canato, 2017).

Nesse contexto, o Comitê PopRua se destaca por ser um espaço de participação que tem entre seus objetivos promover a intersectorialidade a partir da articulação entre diversos setores governamentais, bem como promover a inclusão da população em situação de rua e da sociedade civil engajada nos processos de definição, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas municipais para a PSR.

Contudo, diversos fatores influenciam na participação social em uma instituição participativa, sendo um exemplo a configuração de acesso a recursos entre os diversos atores e instituições com poder de agência sobre essas políticas públicas. Dessa forma, regras jurídicas formais, bem como procedimentos normativos informais, cumprem um papel na estruturação e no funcionamento das instituições, podendo, entre outras coisas, reproduzir ou minimizar desigualdades nas relações entre os atores.

6. Utilizando como referência o modelo analítico apresentado por Abers, Silva e Tatagiba (2018) entendemos o contexto político não como um fator externo ao qual os movimentos sociais e mesmo as instituições participativas estão inseridas, mas como relações de interdependência entre os diversos atores políticos e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo estruturas relacionais.

Dossiê PopRua

Este trabalho busca, em particular, observar o desenho jurídico-institucional do Comitê PopRua para compreender como está estruturado e como na prática se dá a participação do principal grupo de interesse envolvido, a população de rua e seus movimentos sociais, que motivam sua existência, com o objetivo de contribuir na identificação dos gargalos e obstáculos participativos enfrentados.

Além desta introdução, o artigo é dividido em cinco partes. A primeira traz o debate teórico sobre conselhos participativos e suas dimensões de análise, com o objetivo de apresentar o eixo de pesquisa e justificar sua escolha. Na parte seguinte são apresentadas as considerações metodológicas. A terceira parte apresenta o Comitê PopRua, sendo subdividida em breve apresentação do contexto histórico de sua criação e descrição de sua estrutura geral. A quarta parte se subdivide em considerações sobre a atuação do Comitê PopRua em suas atribuições, sobre desigualdades entre os participantes e sobre alterações normativas. Por fim, são apresentadas observações sobre o papel do desenho jurídico-institucional no Comitê, com apontamentos críticos sobre os obstáculos e as potencialidades do Comitê PopRua.

Sem o objetivo de abarcar todas as dimensões e aspectos estruturais e contextuais do Comitê PopRua, esperamos que este trabalho possa contribuir para a compreensão desse espaço e do papel do Direito em sua estruturação, na chave de análise a que chamamos de Direito e Políticas Públicas (Coutinho, 2013).

2. Conselhos participativos e o papel do desenho jurídico-institucional em contexto de desigualdades

As instituições participativas surgiram como inovação democrática ao trazerem cidadãos comuns para a esfera pública. No Brasil, a implementação dessas instituições se fortaleceu no período de redemocratização, quando havia o forte questionamento da centralização do poder estatal, e teve uma nova onda de implementação com o início do governo Lula, em 2003. Há diferentes formatos de Instituições Participativas, como orçamentos participativos, conselhos, comitês e conferências (Teixeira; Teixeira, 2019).

Dossiê PopRua

A premissa de que a participação pode promover políticas mais eficazes e adequadas parte de diversos argumentos. Como destacam Fung e Wright (1999), esses espaços seriam importantes por incluir pessoas que estão próximas do problema que se pretende resolver, isto é, por se tratar de quem tem conhecimento das situações a serem enfrentadas em ações de política pública. Diferentemente de decisões hierárquicas do tipo top-down, espaços participativos podem oferecer soluções úteis e considerar alternativas mais profundamente. Além disso, para realmente aprofundar a democracia, Fung e Wright (2001) destacam que essas instituições participativas deveriam ser dotadas de processos deliberativos com autoridade de decisão política. Nesse contexto, os conselhos participativos exercem influência sobre as políticas públicas a partir da criação de espaços de articulação e comunicação contínuos entre governo e sociedade civil, por meio de seus respectivos representantes.

Contudo, é importante observar como tais conselhos funcionam na prática, pois são estruturas multidimensionais nas quais diversos fatores produzem efeitos, influenciando em termos de efetividade, funcionalidade e legitimidade. Vale dizer: o poder de influência de um conselho nas políticas públicas depende da forma como se dá a interação e as relações de poder entre os diversos atores políticos envolvidos, sendo a instituição participativa parte e arena dessas interações. Essas relações são dinâmicas e a permeabilidade para a participação social no Estado é influenciada pelo regime político, que pode atribuir diferente poder de influência e acesso a recursos aos atores e instituições. Assim, a depender do modelo e contexto, os conselhos podem assumir uma característica ambivalente, promovendo a participação, mas reproduzindo e limitando caminhos de formulação das políticas (Tatagiba, 2003).

Nesse contexto, a consolidação de um conselho participativo como instituição pode possibilitar a cristalização de arranjos institucionais e estruturas relacionais mais ou menos potencializadoras da participação social e do poder de influência nas políticas⁷. Ao serem institucionalizadas, as dinâmicas de participação são influenciadas por escolhas normativas que, ao mesmo tempo em que refletem as dinâmicas de relações entre os atores, também assumem um papel político na interação de forças entre os diversos atores e instituições, da sociedade civil e do Estado, podendo auxiliar no processo de redução de desigualdades ou então reproduzi-las.

7. Com Gomide e Pires (2014, p. 19-20) entendemos arranjos institucionais como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Dossiê PopRua

Apesar de não ser o único fator constitutivo de uma política pública, o Direito – entendido amplamente como normas, processos, e interpretações jurídicas – tem relevante papel ao definir seus objetivos, determinar instrumentos de ação, atribuir competências, entre outros (Bucci; Coutinho, 2017, p. 317)⁸. Desenhos jurídico-institucionais não são neutros e suas escolhas e variações impactam diretamente a participação e atuação de uma instituição participativa (Faria; Ribeiro, 2011, p. 127). Dessa forma, o Direito é, em outras palavras, um elemento-chave no desenho jurídico-institucional das regras formais e informais que moldam e regem instituições participativas como o Comitê PopRua, definindo atribuições, formas de atuação, distribuição de recursos e localizando essa instância na política pública municipal e nacional.

No caso analisado neste artigo, discute-se o Comitê PopRua, instituição criada em 2013 para promover a articulação entre sociedade civil – especialmente pessoas que já estiveram ou estão em situação de rua – e diversos setores da municipalidade para a promoção de políticas públicas de forma intersetorial e participativa. Diferentemente de outros conselhos setoriais, há no Comitê uma dimensão ainda mais complexa e desafiadora: especialmente quando se observa políticas intersetoriais, as dimensões políticas e cognitivas são centrais no processo de implementação, pois envolvem uma gama de atores com diferentes expertises, poderes e recursos (Bichir; Canato, 2019).

Ainda, com relação à sociedade civil, destaca-se o contexto de extrema vulnerabilidade social enfrentado pelas pessoas em situação de rua, o que gera particulares dificuldades de acesso ao Comitê (por falta de recursos financeiros, por exemplo). Como será abordado adiante, também há desigualdades de visões e poder de influência entre os representantes da sociedade civil no Comitê e os diferentes representantes do poder público. Assim, o Comitê se insere em um contexto marcado por desigualdades entre os participantes da sociedade civil, pessoas em situação de rua e municipalidade, assim como entre cada um desses grupos de atores.

Dessa forma, ao se compreender o papel e os objetivos do Comitê como um espaço participativo, espera-se que a modelagem jurídico-institucional que o estrutura seja aperfeiçoada para reduzir desigualdades entre os atores e instituições com poder

8. Reconhecemos que existem múltiplas variáveis que influenciam e constituem uma instituição participativa, contudo, como recorte de pesquisa o enfoque do presente trabalho será observar o desenho jurídico-institucional do Comitê PopRua.

de agência na construção de políticas públicas para a população em situação de rua. Dito de outra forma, nos pontos nos quais o desenho jurídico-institucional poderia influenciar a garantia de maior participação social do Comitê PopRua, consideramos que pode haver “gargalos” jurídico-institucionais, ou seja, “circunstâncias nas quais se pode atribuir, direta ou indiretamente, ao Direito a responsabilidade por mitigar capacidades estatais técnicas ou políticas ou por de qualquer outra forma obstruir a implementação adequada e a efetividade de políticas públicas” (Coutinho, 2016, p. 248).

3. Considerações metodológicas

Buscamos analisar como o desenho jurídico-institucional, variável pela qual temos particular interesse, do Comitê PopRua promove ou dificulta a participação social na instituição, sendo um dos fatores que influencia nas dinâmicas de interação e distribuição de recurso entre os atores.

Nesse sentido, esclarecemos que o objetivo da presente pesquisa não é realizar a avaliação da política, estudo no qual se atribui relação de causalidade entre um programa e um resultado, mas sim realizar uma análise buscando compreender resultados prováveis a partir do exame de sua engenharia institucional (Arretche, 2013).

Para isso, buscou-se identificar o que o desenho, em suas regras formais e informais, assim como as práticas habituais no Comitê indicam quanto (i) aos objetivos da atuação do Comitê nas políticas públicas, observando de maneira geral suas atribuições, o tipo de encaminhamento produzido nas reuniões, a interação com outras instituições e (ii) à participação e inclusão no Comitê, verificando como são feitas as escolhas dos representantes, a relação destes no espaço e quais são os mecanismos para promover a participação da população em situação de rua. É importante ressaltar que essas variáveis estão relacionadas, influenciando umas às outras.

A pesquisa ocorreu em dois momentos distintos. Inicialmente, foi realizada no contexto da pandemia de Covid-19, entre novembro de 2020 e novembro de 2021, quando todas as reuniões do Comitê PopRua ocorreram de forma virtual. Em seguida, houve a retomada da pesquisa de janeiro a abril de 2023, contexto em que já haviam sido retomadas as reuniões presenciais e no qual houve alterações normativas quanto

Dossiê PopRua

ao Comitê⁹. Dessa forma, foi considerado como recorte temporal o período de janeiro a outubro de 2021, com complementações no período de janeiro a abril de 2023. Essa dimensão temporal é importante também para observar que, nesse período, houve diferentes dinâmicas de atuação e alterações contextuais, inclusive com mudança na composição dos representantes e na gestão municipal e estadual.

Como forma de identificar as regras formais a respeito das variáveis apresentadas, foi realizada a análise dos decretos, leis e do Regimento Interno do Comitê. Por sua vez, a identificação de regras informais, das práticas habituais, das realidades empíricas e de dimensões sobre as desigualdades de recursos entre os atores foi feita, especialmente, por meio da observação participante das reuniões do Comitê e Subcomitês e da realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros da instituição, contando complementarmente com a consulta das atas e gravações disponibilizadas durante o período de janeiro a outubro de 2021.

A observação participante implica na convivência e imersão do pesquisador no campo, acompanhada de registros contínuos e um movimento de reflexão que envolve o exercício de estranhar e desnaturalizar o que nos é familiar (Lupetti Baptista, 2017). No presente trabalho, a inserção no campo foi iniciada anteriormente à realização da pesquisa, sendo parte da atuação da coautora na Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG), extensão universitária eleita conselheira titular do Comitê na gestão 2020/2021 e suplente no biênio de 2022/2023.

Com relação às entrevistas, foi elaborado roteiro composto por perguntas semiestruturadas direcionado a participantes da sociedade civil e do governo, com o objetivo de compreender melhor as regras formais e informais do Comitê, sua inserção na política municipal, bem como conhecer a atuação de seus representantes e suas percepções sobre a participação, os objetivos e obstáculos, assim como o funcionamento cotidiano do Comitê. No total foram realizadas seis entrevistas, três direcionadas a representantes do poder público e três a representantes da sociedade civil¹⁰.

9. Foi promulgado o Decreto Municipal nº 62.149 em 24 de janeiro de 2023, que reorganiza e cria diversas políticas para a população em situação de rua, além de revogar e reproduzir com algumas alterações o Decreto nº 53.795/2013, que dispunha sobre o Comitê PopRua.

10. Para possibilitar maior conforto e liberdade nas respostas, optamos por preservar a identidade das pessoas entrevistadas, que preencheram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Destacamos nosso agradecimento às pessoas entrevistadas, que tiveram grande contribuição ao presente trabalho.

Parte das entrevistas foi realizada no primeiro momento da pesquisa e parte no momento de revisita. Não se espera que essas entrevistas sejam capazes de representar a variedade de percepções sobre o Comitê PopRua, pressupõe-se, entretanto, que auxiliaram a compreender o espaço, seu contexto e dimensões dos recursos e relações entre os atores. Destaca-se, também, que as entrevistas auxiliaram a compreender dimensões contextuais sobre o momento de criação do Comitê PopRua, o que foi abordado no presente trabalho e complementado com o apoio de bibliografia sobre a inclusão da população em situação de rua na agenda pública.

4. O Comitê PopRua

4.1 População em situação de rua na agenda e criação do Comitê PopRua

A compreensão do contexto da situação de rua como um problema social e político é recente e resultado de um longo processo de articulação que envolveu diversos atores e disputa de narrativas, bem como a abertura e criação de espaços de diálogo entre governo e sociedade civil. O centro de São Paulo se destaca como um importante palco dessas transformações (Canato, 2017; Costa, 2007; Kohara, 2018), sendo o enfoque nesta breve contextualização.

No passado, o Estado interagiu com esse grupo populacional por meio de políticas repressivas, higienistas e assistencialismo apenas emergencial, guiados por uma percepção da população em situação de rua como irrecuperável, descartável e desprezível (Kohara, 2018). Somente a partir do final da década de 1980, especialmente na década de 1990, novas perspectivas começaram a ser incorporadas na atuação estatal. Em um contexto de grandes disputas no centro da cidade, com propostas de “revitalização”, muitas pessoas com trajetória de rua e organizações sociais que atuavam com a PSR passaram a se organizar por meio de protestos e pressionar o poder público a abrir “canais de interlocução para a implementação e a formalização de novas políticas sociais, voltadas para este contingente populacional” (Costa, 2007, p. 131).

Dossiê **PopRua**

A abertura para o diálogo foi possível com o governo de Luiza Erundina (PT), na prefeitura de São Paulo, entre 1989 e 1992, por meio da criação do Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População de Rua, de coordenação da Secretaria Municipal de Bem-Estar Social, que reuniu a participação de diversas organizações sociais. Múltiplas iniciativas foram construídas a partir desse diálogo, trazendo visibilidade para as demandas desse segmento, de forma que, aos poucos, a PSR observava que “a sua participação e a pressão social nos diferentes espaços institucionais era determinante para fazer avançar essas políticas” (Kohara, 2018, p. 34).

Ainda que a mudança da gestão Erundina para a gestão de Paulo Maluf e Celso Pitta tenha impactado a redução do diálogo entre a sociedade civil e o poder público, a articulação entre as entidades da sociedade civil e população em situação de rua na pauta permaneceu por meio do Fórum das Organizações que trabalham com a População de Rua (Costa, 2007, p. 94), hoje chamado de Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua (Fórum da Cidade). Nessa crescente articulação da sociedade civil e população em situação de rua, merece destaque a criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), um importante ator no processo de articulação e construção da identidade da população em situação de rua com atuação a nível nacional (Kohara, 2018).

Posteriormente, foi retomada a criação de espaços de comunicação contínua com o governo. Na gestão de Marta Suplicy, à época filiada ao PT, foi criado, vinculado à assistência social, o Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo, pelo Decreto nº 43.277/2003. Ao ser perguntado sobre sua aproximação com o Comitê, um dos entrevistados relembra esse histórico:

A partir dessa articulação, como começamos a cobrar da prefeitura políticas públicas posteriormente à Erundina, isso foi ampliando. Daí nós criamos um Conselho de Monitoramento. O que é esse Conselho de Monitoramento? (...) É o precursor do que é hoje o Comitê. Era uma articulação nossa e nós tínhamos... nós sempre tivemos o Fórum, (...) mas ali [no Conselho de Monitoramento], como não dava para o Fórum todo ir para

Dossiê PopRua

a reunião, a gente tinha representantes da sociedade civil para fazer reunião com a assistência social (...). O monitoramento era feito ali, junto com o COMAS e outras articulações que a gente tinha. (Entrevistado 1 - sociedade civil)

No nível nacional, com o primeiro governo Lula, em 2003, houve maior abertura e apoio para consolidar uma série de leis, decretos e portarias que estruturam as políticas públicas para a PSR no Brasil (Kohara, 2018). Nesse contexto, novamente se articularam os movimentos sociais e entidades não governamentais, tendo como resultado, em 2009, a publicação do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A experiência de instituições participativas como o Conselho de Monitoramento foi objeto de atenção nesse momento de estruturação da política nacional. A proposta foi adaptada a fim de buscar promover maior articulação entre os diferentes setores governamentais, considerando a multidimensionalidade e heterogeneidade dos perfis das pessoas em situação de rua. Nesse sentido, o Decreto nº 7.053/2009 cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e dispõe que os entes federados que forem aderir à política nacional devem instituir comitês gestores locais intersetoriais, com participação da população em situação de rua, fóruns, movimentos e entidades. A proposta da intersectorialidade – como a articulação entre diferentes setores governamentais – também foi construída de forma participativa, como destaca uma das pessoas entrevistadas:

Com a política nacional, nós aproveitamos a experiência do Conselho de Monitoramento aqui para inserir essa ideia (...) desse Comitê intersectorial, que tem sociedade civil, pessoas com trajetória de rua e o governo. (...) E aí também no processo de construção da política nacional, uma discussão que apareceu muito, bom, é que a população de rua não é só assistência social. A população de rua é muito mais que a assistência social. Aí começou a vir os conceitos de intersectorialidade, né? (Entrevistado 1 - sociedade civil)

Dossiê PopRua

Foi então, no momento de aderir à política nacional, que essas propostas foram incorporadas a nível municipal. O Conselho de Monitoramento foi substituído com o Decreto nº 53.795/2013, na gestão de Fernando Haddad (PT), pelo Comitê Interseccional da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua). Destaca-se, nessa mudança, a alteração da coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com a previsão de presença de diversas secretarias. Sobre as diferenças entre os espaços, o entrevistado comenta sobre a maior estruturação do Comitê em comparação ao funcionamento que considera ter sido mais informal do Conselho:

Então, na verdade, nós só mudamos de nome porque já funcionava assim, né? Claro que não tinha toda essa estrutura burocrática que tem hoje, né? A reunião era assim, “Ah, quem vai fazer a ata hoje, quem vai?” Era um pouco na informalidade, né? (Entrevistado 1 - sociedade civil)

Após esse momento, o Comitê PopRua foi também estruturado por meio da Lei nº 17.252/2019, que consolidou a Política Municipal para a População em Situação de Rua. Novas disposições foram criadas. Seu projeto de lei base, capitaneado pelo então vereador Eduardo Suplicy (PT), foi discutido no âmbito do próprio Comitê PopRua, que propôs alterações e se posicionou a favor de sua aprovação.

Para fortalecer a estruturação do Comitê PopRua e dispor sobre a política municipal, também foi construída com a sociedade civil uma proposta de decreto regulamentador da referida lei, no ano de 2020¹¹. Recentemente, no entanto, foi promulgada uma versão distinta, sem amplo debate com o Comitê PopRua¹². O Decreto nº 62.149/23, já na gestão Ricardo Nunes (MDB), regulamenta a lei da política municipal criando o Programa Reencontro, que envolve a reformulação e a criação de uma série de polí-

11. Conforme Relatório Anual de Monitoramento das atividades do Comitê PopRua de 2020, a proposta foi discutida em reuniões do Comitê PopRua (Comitê PopRua, 2020, p 17).

12. A avaliação de que o Decreto nº 62.149/2023 não foi previamente debatido no Comitê foi feita no Fórum da Cidade, espaço de articulação da sociedade civil onde a coautora participa como representante da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama e que conta com a presença de movimentos sociais e organizações que historicamente atuam com a população em situação de rua e também participam do Comitê. Além disso, durante a 103ª reunião ordinária do Comitê, no dia 01 de fevereiro de 2023, o Decreto foi apresentado ao Comitê pela gestão municipal e diversos participantes manifestaram desconhecê-lo.

ticas destinadas à população em situação de rua. Essa recente alteração e possíveis influências no Comitê serão abordados ao final deste trabalho.

Com essa breve contextualização, vê-se que o processo de reconhecimento pelo Estado da situação de rua com uma questão social premente foi resultado de uma interação entre atores da sociedade civil e do Estado acompanhado por criação de espaços de diálogo com esse grupo populacional e organizações que já acumulavam diversas práticas e saberes quanto ao tema e que, em alguns momentos, também tiveram protagonismo no desenho desses espaços participativos. Porém, as transformações não foram lineares, havendo momentos de maior abertura governamental e momentos de enfraquecimento desses canais de diálogo.

4.2 Estrutura geral do Comitê PopRua

O Comitê PopRua foi instituído inicialmente pelo Decreto nº 53.795/2013 e consolidado pela Lei nº 17.252/2019, sendo recentemente alterado com o Decreto nº 62.149 de 24 de janeiro de 2023, que, entre outras disposições, revoga o decreto inicial e o reproduz com algumas alterações. Trata-se de um órgão colegiado de composição paritária entre governo e sociedade civil que, entre seus objetivos, visa promover políticas intersetoriais para a população em situação de rua na Cidade de São Paulo e realizar o controle social das políticas.

A coordenação do Comitê PopRua é realizada pela Coordenação de Políticas para População em Situação de Rua (CPSR) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), e deve garantir todo o apoio técnico-administrativo e fornecer todos os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê PopRua. Além de coordenar as reuniões da instituição e ser responsável pelos encaminhamentos definidos em reunião, a CPSR também realiza o papel de Secretaria Executiva do Comitê (por exemplo, elaborando atas) e tem atribuições independentes, conforme o Decreto nº 58.123/18.

Porém, tratando-se de um órgão intersetorial, o Comitê PopRua também é composto por mais oito representantes titulares de secretarias municipais. No período analisado, por força do Decreto nº 53.795/2013, foram representantes: a Secretaria

Dossiê **PopRua**

Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); a Secretaria Municipal de Educação (SME); a Secretaria Municipal da Saúde (SMS); a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET); a Secretaria Municipal de Subprefeituras (SMSUB); a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU); e a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB). Recentemente, o novo decreto substituiu a SIURB pela Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos, da Secretaria Municipal de Governo (SGM/SEPE).

Com relação à representação da sociedade civil, o Comitê divide-se entre o segmento da população em situação de rua (de pessoas que estão ou já estiveram em situação de rua), com cinco representantes titulares, e segmento de organizações sociais, com quatro titulares. Assim, somando os titulares e suplentes, são 18 representantes do governo e 18 da sociedade civil.

Para dispor sobre as dinâmicas internas e execução de seus trabalhos, há um regimento interno, elaborado de forma independente pela instituição participativa. O Comitê passou por alteração regimental no ano de 2019 e, no momento, também realiza discussões internas para a construção de uma nova versão deste regulamento. Sobre a frequência de reuniões, o Comitê realiza reuniões ordinárias nas tardes da primeira quarta-feira do mês, bem como reuniões mensais do Subcomitê Permanente de Zeladoria Urbana. Além disso, há reuniões pontuais de subcomitês de outros temas, reuniões extraordinárias e reuniões de trabalho, estas sem exigência de quórum.

5. Atuação e participação social no Comitê PopRua

5.1 Atribuições e atuação

Com relação às atribuições do Comitê PopRua, a Lei nº 17.252/2019 consolidou e ampliou o previsto no Decreto nº 53.795/2013. Este previa o papel de elaborar e acompanhar o Plano Municipal da Política para a População em Situação de Rua, garantir a contagem oficial e periódica da PSR (população em situação de rua), além de acompanhar, monitorar e realizar o controle social da política. Com a mencionada lei, destaca-se a inclusão do papel do Comitê de definir as diretrizes para o atendimento da PSR na política municipal, receber e encaminhar denúncias de violações de direi-

Dossiê **PopRua**

tos da PSR, entre outras funções de divulgação e organização de seminários sobre o tema. Também foi previsto que o poder público deve promover políticas intersetoriais articuladas, especialmente, com o Comitê PopRua.

Considerando o ciclo de políticas públicas (Secchi, 2012), pode-se dizer que o Comitê PopRua tem atribuições em cada etapa, desde a definição das diretrizes e agenda, até o monitoramento da implementação e avaliação das políticas. Nesse sentido, o papel atribuído pela legislação ao Comitê não é o de apenas executar as políticas, mas o de promover a participação social em diversos momentos na política, de forma criativa e constitutiva.

Por vezes, observa-se que o Comitê PopRua é descrito apenas como um órgão que deve ser “ouvido” na apresentação do Plano de Ações e cuja função é “apoiar” a elaboração do referido Plano. Contudo, a legislação também buscou, de modo geral, fortalecer o papel do Comitê em sua força vinculante sobre as diretrizes da política. Isso porque coloca como atribuição do Comitê “definir” diretrizes para o atendimento da população em situação de rua pelas diferentes políticas municipais e “elaborar” o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidade — sendo assim, utiliza verbos que indicariam atuação de natureza decisória. Nesse sentido, também foi prevista a obrigatoriedade de sua inclusão na articulação de políticas para a PSR, bem como foi delineado seu papel de realizar o controle social e de receber e encaminhar denúncias.

Porém, o Comitê não é concebido como um conselho deliberativo responsável por definir a destinação de um recurso previamente reservado para a PSR, por exemplo. Assim, o poder público é capaz de construir as políticas para a população em situação de rua de forma independente, ainda que, em teoria, devesse estar sempre em articulação com o Comitê.

Apesar de preverem algumas importantes atribuições, a legislação e decreto não estruturam mecanismos para potencializar, na prática, a atuação do Comitê com relação às políticas. Como o Comitê PopRua define as diretrizes de atendimento da população em situação de rua? Como vai realizar o controle social? Como vai receber e encaminhar denúncias? Como vai garantir que seja consultado? As respostas para

Dossiê PopRua

essas perguntas não estão dadas formalmente ou desde a ótica procedimental, de forma que a possibilidade de atuação do Comitê nas políticas públicas acaba por depender, em grande medida, da vontade da gestão municipal, dos interesses e dos recursos de cada secretaria.

No período da pesquisa, foi observado que os encaminhamentos do Comitê feitos nas reuniões ordinárias e extraordinárias se deram, principalmente, (i) na forma de envio de ofícios às secretarias municipais solicitando informações e presença nas reuniões, (ii) sistematização e envio às secretarias de recomendações sobre políticas públicas municipais e (iii) deliberações sobre a organização interna, como a retomada de subcomitês temáticos, realização de reuniões extraordinárias e outros. Isso ilustra como suas decisões no período não foram diretamente implementadas nas políticas, ocorreram apenas na forma de recomendações enviadas para outros atores.

Dessa forma, assim como outros conselhos da SMDHC, na prática o Comitê é compreendido e funciona como um órgão consultivo, não havendo mecanismos que fortaleçam o seu poder de atuação de forma direta sobre as políticas públicas. Esse ponto foi amplamente criticado na ocasião das entrevistas, sendo apontado por representantes da sociedade civil e do governo como um dos principais obstáculos para o Comitê, conforme se vê nos trechos selecionados abaixo:

Ele se diferencia também de outros Comitês porque, infelizmente, ele não é decisório, ele é só consultivo, né? Infelizmente, não temos nenhum poder de obrigar, por exemplo, um secretário a comparecer no Comitê, a seguir uma recomendação do Comitê... Então ainda... vamos dizer assim, é um papel que não deixa de ter uma importância de referência, mas ele é isso, ele é uma referência para a política pública, né? (...) A gente devia ter algumas funções que a gente tivesse mais poder como Comitê. (Entrevistado 1 - sociedade civil – pergunta sobre os desafios do Comitê)

Acho que fica evidente, nas reuniões, que muitos encaminhamentos ali não são... acabam não tendo efetividade aí por

Dossiê PopRua

vários motivos, né? Às vezes por uma decisão de cúpula que é diferente do que foi a deliberação do Comitê, enfim, acho que tem várias questões que acabam fazendo com que o Comitê, ele não tenha tanto essa força que ele deveria ter, né? ou esse poder de deliberação sobre as políticas como está previsto na legislação. Então acho que um dos pontos para que ele fosse melhor era que ele fosse um conselho não consultivo, mas deliberativo, né? Que pudesse realmente votar sobre se determinadas políticas vão ser executadas ou não. Acho que isso é o principal. Enquanto espaço de diálogo ele é fundamental (...) (Entrevistado 2 - governo – pergunta sobre percepções do funcionamento e efetividade do Comitê)

Também não há ferramentas que garantam que, na prática, o poder público consulte o Comitê nas diversas fases de construção das políticas públicas municipais, como a existência de um fluxo, interlocução com o alto escalão, ou consequência direta para a falta de consulta, por exemplo. Foi observado que muitas decisões sobre as políticas foram feitas e divulgadas ou implementadas sem consulta prévia ao Comitê PopRua¹³, ou apresentadas em reunião na forma de informes, sem abertura prévia para discussão. Esse fato também foi criticado por um integrante da sociedade civil em entrevista:

Apesar de todos esses anos que tem já o Comitê, as coisas avançam muito lento, porque o Comitê está sem força, porque é o governo brigando com o governo. (...) O chefe da casa passa a não respeitar as deliberações feitas pelo Comitê, haja visto que todo o decreto de Zeladoria, todos os decretos que saem e muitas coisas que saem que deveriam passar pelo Comitê, que isso é lei, mas isso não passa, eles vão direto, é feito e tal, não tem... Quando o Comitê vem a saber, já aconteceu. Isso é uma perda muito grande pra população de rua, que mostra o quanto o governo não dá credibilidade ao Comitê. (Entrevistado 3 - sociedade civil – pergunta sobre como chegou ao Comitê PopRua)

13. No período analisado, um exemplo foi a divulgação do programa “Vila Reencontro” na mídia sem antes ser pauta no Comitê.

Dossiê PopRua

Além disso, o Comitê também não possui mecanismos suficientes para realizar o controle social das políticas. Para melhorar esse monitoramento e auxiliar o encaminhamento de denúncias, seria importante que o órgão tivesse autonomia para requisitar informações ou fazer vistorias surpresa, por exemplo¹⁴. Todavia, a possibilidade de resolução dos problemas também passa pela capacidade de influenciar nas políticas. Como destaca um dos entrevistados, há problemas que perduram há anos e, mesmo tendo consciência destes, o Comitê não consegue resolver:

(...) Junto com mais reuniões a gente teria que ter uma postura de mais força do Comitê junto às secretarias para questionamento das políticas. Nós estamos, por exemplo, questionando essas violações de direito há muito tempo, desde desligamentos, à lista de restrição, à questão da estrutura dos albergues, à questão da alimentação, da saúde... e isso não avança... (Entrevistado 1 - sociedade civil - pergunta sobre a quantidade de reuniões)

O papel deliberativo do Comitê é exercido apenas com relação a sua organização interna, porém mesmo nesse aspecto há dificuldades. Por exemplo, durante o período observado, as atas das reuniões eram enviadas por e-mail antes da reunião seguinte, para que fossem sugeridas alterações e a aprovação fosse realizada no início da reunião. No entanto, em diversas ocasiões esse envio atrasou. Isso também ocorreu com relação à demora para marcar reuniões de subcomitês, assim como em relação à falta de retorno dos ofícios, entre outros encaminhamentos.

Dessa forma, nota-se que o Comitê possui institucionalidade – no sentido de reuniões periódicas, formais e estruturadas, com equipe contratada para fornecer o suporte – e importantes atribuições, mas que, de outro lado, enfrenta grande dificuldade prática de atuação. Nesse sentido, observa-se que há uma relação desigual de poder de agência sobre as políticas por parte da sociedade civil e do governo de forma geral, de modo que o atual desenho jurídico-institucional do Comitê não tem sido capaz de equilibrar esses recursos e influências, conforme percepções das pessoas entrevistadas.

14. É importante mencionar que, no segundo semestre do ano de 2022, o Comitê PopRua realizou visitas a alguns serviços destinados à população em situação de rua, porém não foram de forma surpresa, o que prejudicou a confiabilidade das verificações.

5.2 Participação social em um contexto de desigualdades

Como já apresentado, o Comitê PopRua se insere em uma estrutura de relações entre diversos atores e instituições que possuem poder de agência sobre as políticas públicas. Dentre esses, encontram-se representantes eleitos do poder executivo, secretários e secretarias, funcionários diversos, representantes do legislativo, do judiciário, bem como pessoas em situação de rua, movimentos sociais, organizações sociais diversas, usuários dos serviços e, até mesmo, outras instituições participativas.

A complexidade dessas relações é acentuada, no caso do Comitê PopRua, pela diversidade e grande gama de atores e instituições que se busca articular, considerando a importância da intersetorialidade na promoção de políticas para a PSR. Isso apresenta grandes desafios para a instituição, porque cada ator e secretaria possui diferentes recursos e visões, influenciando — e no limite dificultando — a capacidade de atuação do Comitê e as formas de participação.

Primeiramente, destaca-se o fato de que poucas secretarias estiveram, no período analisado, realmente presentes no Comitê PopRua, o que dificulta a atuação da instituição, inclusive, na obtenção de informações sobre as políticas públicas. De janeiro a outubro de 2021, somente a SMDHC, que atua na coordenação, esteve presente em todas as reuniões ordinárias, extraordinárias e subcomitês. Além disso, conforme o registrado em ata, nas nove reuniões ordinárias realizadas no período, estiveram sempre presentes a SMS e SMADS, mas houve escassa participação, por exemplo, da SEHAB e SMDet (cada uma presente em apenas uma reunião) e nenhuma presença da SME¹⁵. A escassa presença da SEHAB foi algo recorrentemente criticado durante as reuniões nas quais os participantes demandaram informações e políticas da área de habitação para a população em situação de rua.

Porém, é importante observar que apesar de presente, a SMDHC possui recursos limitados. É secretaria relativamente recente e não possui grande orçamento próprio, como a SMADS, por exemplo. Como complementa um dos entrevistados, esse também pode ser considerado um fator que dificulta que a participação no Comitê Po-

15. Por sua vez, a SMSU esteve presente em quatro reuniões e a SMUSB em três. Com relação às quatro reuniões extraordinárias que ocorreram no período, a SMSUB esteve presente em três, a SMADS e SMS estiveram presentes em metade, a SMSU e SIURB em uma e as demais não compareceram em nenhuma.

Dossiê PopRua

PopRua ocorra de forma mais direta sobre as políticas:

Bom, é então essa mudança da assistência para a Secretaria de Direitos Humanos foi um passo que nós tínhamos muitas expectativas, né? Que isso ia revolucionar todo o trabalho. Nós esquecemos que quem tem o dinheiro é que manda, né? E o orçamento não foi mudado. Então, hoje, praticamente, um dos problemas que nós temos decorre dessa questão, do Comitê não ter força, do Comitê ter alguns problemas aí em relação a algumas secretarias, né? Ainda mantém essa estrutura de orçamento dentro da Secretaria de Assistência Social. Quem coordena é quem tem o dinheiro e não tem conversa, né? Essas caixinhas... é cultural, é muito antiga... mudar isso vai requerer muito esforço da nossa parte e de alguns gestores sonhadores, que é uma mudança de paradigmas (Entrevistado 1- sociedade civil – pergunta sobre como chegou ao Comitê PopRua).

Além disso, outras áreas estabelecidas, como a habitação, assistência social e saúde, por exemplo, já possuem conselhos setoriais próprios com poder deliberativo, sem os quais não é possível desenvolver ou fazer alterações estruturais nas políticas no setor.

O desafio de criar um Comitê intersetorial, portanto, também consiste em pensar sobre formas de promoção de articulação entre os diferentes espaços participativos. Uma política intersetorial entre assistência social e saúde voltada para pessoas em situação de rua precisaria ser pauta no Comitê PopRua, que definiria as diretrizes para a política, sendo em seguida debatida e aprovada no Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) e no Conselho Municipal de Saúde (CMS), por exemplo. No entanto, não há um fluxo ou modelo de interação entre essas instituições que possa ser utilizado como referência, a atuação do Comitê depende da construção desses canais pelos atores que compõem esses espaços.

Ainda, destaca-se um relevante fator de fragilidade nas dinâmicas participativas e promoção da participação social, que é a concentração da coordenação do Comitê apenas no poder público, em funcionários da CPSR, vinculada à SMDHC, por força

Dossiê **PopRua**

do regimento interno. Selecionados por meio de contratação específica para o cargo, com critérios definidos no âmbito da secretaria responsável, não necessariamente esses funcionários possuem trajetória de rua, experiência de atuação no Comitê PopRua ou com movimentos sociais, o que pode levar a tensionamentos e conflitos pela falta de contato com as dinâmicas desse espaço. Além disso, pelo fato de serem funcionários da Prefeitura, quando a pessoa responsável por gerir as reuniões troca de emprego, há um período de adaptação em que pode haver maior dificuldade em dar continuidade às atividades em curso e encaminhamentos do Comitê.

A Coordenação tem grande influência no funcionamento do Comitê PopRua, pois, conforme dispõe o Regimento Interno, é responsável por gerir as reuniões, definindo ao fim quais pautas serão abordadas e o tempo destinado a cada, controlando o tempo de fala, bem como fazendo cumprir os encaminhamentos do Comitê. Assim, tem papel importante nas dinâmicas participativas e na continuidade das atividades do Comitê PopRua.

O controle do tempo de fala, por exemplo, é um fator que frequentemente gera conflitos, pois a Coordenação e o poder público possuem tempo ilimitado - geralmente abrindo as pautas e trazendo informações e justificativas sobre as políticas implementadas - enquanto a sociedade civil, sem distinção entre conselheiros ou participantes de forma ampla, costuma ter o tempo de fala limitado a três minutos por pauta.

Dessa forma, a concentração da coordenação no poder público pode representar grande fragilidade na participação social e inclusão no Comitê, bem como na continuidade de suas atividades. Isto poderia ser amenizado, por exemplo, por meio de uma coordenação compartilhada ou alternada entre governo e sociedade civil, dando mais oportunidades para que as pessoas que vivem ou viveram em situação de rua possam ter mais poder de fala e de gerir as dinâmicas do Comitê, com seus conhecimentos e experiências, o que reduz desigualdades de forças entre os atores e, inclusive, traz maior legitimidade para a instituição.

Por sua vez, com relação à participação da sociedade civil de modo geral, observa-se relevante presença nas reuniões. Mesmo com as dificuldades de inclusão digital, os representantes da população em situação de rua tiveram maior índice de

Dossiê **PopRua**

participação nas reuniões do Comitê PopRua comparado aos representantes do governo (Silva; Oliveira; Biagio, 2021).

A escolha dos representantes da sociedade civil se dá por meio de eleições regidas por edital próprio, aberto ao voto para toda a população. Há participação de organizações e movimentos sociais do Fórum da Cidade que se articulam em bloco para as votações e frequentemente alinham sua atuação no Comitê.

No entanto, a situação de vulnerabilidade social e falta de recursos financeiros cria obstáculos à participação de pessoas em situação de rua nas eleições e nas reuniões do Comitê, que podem (i) não ter acesso aos meios de divulgação - especialmente os digitais -, (ii) estar premidas por prioridades urgentes como alimentação, trabalho e acolhimento, não podendo deixar o local onde se mantém e despender horas para ir à votação ou reunião; (iii) estar submetidas a rígidas regras de horários em alguns centros de acolhida; (iv) enfrentar barreiras de locomoção, mesmo se tiverem disponibilidade para participar. Como as eleições são abertas para todos votarem, a desigualdade financeira entre os candidatos pode ser também um problema no processo eleitoral, por alguns candidatos e organizações sociais possuírem mais recursos para fazer campanha e mobilizar grupos para votarem.

Essas dimensões sobre a vivência das pessoas em situação de rua demonstram como, no Comitê PopRua, não basta apenas a viabilização técnica da reunião, sendo necessário garantir condições concretas gerais para a participação das pessoas em situação de rua, especialmente quando representantes eleitos, a fim de reduzir as assimetrias de poder e recurso entre os atores.

O Comitê tem atuado para minimizar essas desigualdades, com o fornecimento de lanches para os participantes de forma geral e a previsão, em regimento interno, do fornecimento de vale transporte para os representantes do segmento de pessoas em situação de rua. Porém, o vale transporte muitas vezes é fornecido com atraso e é limitado a um número restrito de reuniões, não se ampliando para os subcomitês temáticos, tampouco permite a locomoção dos conselheiros para outras atividades além das reuniões do Comitê PopRua, como audiências públicas, reuniões formativas, visitas a equipamentos para monitoramento, entre outros. Além disso, o fornecimento

Dossiê **PopRua**

de lanche é restrito às reuniões ordinárias e extraordinárias, não se ampliando para as reuniões de subcomitê, o que pode prejudicar a presença de parte dos representantes.

Há ainda desigualdade geográfica na distribuição e implementação de políticas públicas, assim como há na representação e participação no Comitê. As reuniões presenciais têm sido realizadas na SMDHC, o que se justifica por estar no centro da cidade, região com grande concentração de pessoas em situação de rua, contudo, há dificuldade em articular a participação e as demandas de pessoas em situação de rua de outras regiões.

Nesse sentido, a importância de reuniões descentralizadas vem sendo aventada por parte dos conselheiros. Isso poderia ser realizado com reuniões periódicas em outros locais ou serviços, ou de forma híbrida com transmissão online em serviços frequentados por pessoas em situação de rua, por exemplo. Porém, para isso, pode ser necessário também aumentar a capacidade técnica da SMDHC, que possui poucos recursos e equipe reduzida.

Assim, observamos que o Comitê se insere em um contexto de grande diversidade de atores e instituições, que são colocados em posições de diferentes graus de agência sobre a política pública para a população em situação de rua, seja em razão de assimetria de recursos financeiros, seja pelo contexto político ou outras dimensões. Essa relação de desigualdade entre os atores representa, em diversos momentos, desafios e obstáculos à promoção da participação social no Comitê PopRua em suas diversas atribuições. Nesse contexto, entendemos que, como instituição participativa, seria importante que o Comitê dispusesse de um desenho jurídico-institucional que contribuísse para a promoção de uma outra dinâmica de relações, reduzindo tais desigualdades.

Algumas ideias iniciais que envolvem alterações no desenho jurídico-institucional para possivelmente reduzir tais desafios seriam, por exemplo (a) a consolidação de recursos orçamentários ao qual o Comitê pudesse decidir, ou mesmo a construção de fluxos de interação com outras instituições participativas, entre outras medidas para buscar maior alcance das propostas apresentadas pelo Comitê; (b) a ampliação do vale transporte e da alimentação fornecida e da realização de reuniões descentralizadas, para promover maior participação de pessoas em situação de vulnerabilidade; (c)

a divisão ou alternância da coordenação do Comitê entre o governo e sociedade civil – especialmente pessoas com trajetória de rua –, reduzindo conflitos de interação e potencializando a participação social na priorização das pautas e encaminhamentos do Comitê; entre outras medidas.

5.3 Recentes alterações e o Comitê PopRua

Considerando esse contexto, passa-se a analisar brevemente o Decreto nº 62.149/2023, que, embora não tenha sido objeto desta pesquisa durante o período de desenvolvimento, pode ser relevante para compreender a atuação do Comitê PopRua.

O decreto não traz grandes alterações no que está previsto formalmente como as atribuições do Comitê PopRua, porém cria o Núcleo Gestor do Programa Reencontro e seu Núcleo Técnico, espaços de desenho, planejamento e execução da política pública para a PSR que pretendem promover a articulação intersetorial entre sete secretarias municipais, mas que não preveem a participação da sociedade civil ou interlocução com o Comitê PopRua.

A composição dos núcleos engloba parte das secretarias que também compõem o Comitê PopRua, porém, não há obrigatoriedade de que os representantes do núcleo técnico sejam os mesmos nomeados para o Comitê. Além disso, a coordenação é realizada pela Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos da Secretaria de Governo Municipal (SGM/SEPE), diferente do que ocorre no Comitê PopRua.

Como se trata de uma disposição recente, ainda não é possível afirmar como as relações entre os espaços ocorrerão na prática. Porém, considerando o contexto de falta de mecanismos para o Comitê ser capaz de exercer suas atribuições de forma autônoma, a sobreposição de funções com o Núcleo Gestor pode levar à fragilização do Comitê PopRua. Como os Núcleos Gestor e Técnico irão se articular com o Comitê PopRua para fazer valer suas atribuições? Como o Comitê PopRua poderá definir as diretrizes de atendimento da população em situação de rua no Programa Reencontro? Preocupações com relação ao Núcleo são apresentadas também por um dos conselheiros da sociedade civil entrevistados:

Dossiê PopRua

Pode impactar muito, muito mesmo. É como eu digo, o Comitê já é desrespeitado mesmo tendo membros do governo e um pouco da PopRua. Então o que a PopRua fala, dificilmente isso é concretizado, é mais concretizado o que o governo fala. E esse núcleo tirado fora onde é criado só governo, isso vai dar mais força pro governo e vai fazer com que o Comitê perca a sua autonomia de deliberações (Entrevistado 3 - sociedade civil - pergunta sobre o que pensa a respeito dos núcleos técnico e gestor e possíveis impactos ao Comitê PopRua).

6. Considerações finais

Observamos que a articulação de pessoas em situação de rua, movimentos sociais e entidades engajadas na pauta foi essencial para a transformação da abordagem do poder público sobre as demandas da população em situação de rua, e que esse processo está ligado à participação e à criação de espaços de participação institucional.

Dessa forma, o Comitê PopRua é resultado dessas transformações e relações entre os atores ao mesmo tempo em que é disputado como um espaço para aprofundar mudanças na política pública por meio da participação social.

Nesse contexto, vê-se que o Comitê PopRua possui grande presença dos movimentos sociais da população em situação de rua e sociedade civil engajada. Portanto, tem o potencial de ser — e, por suas atribuições, deve ser — utilizado pela gestão pública como um espaço para desenhar e aprimorar políticas públicas de forma participativa. Observamos, ainda, que o Direito se mostrou como uma ferramenta importante para a institucionalização do Comitê, consolidando-o como uma arena de relações entre sociedade civil e Estado.

No entanto, verificamos que há diversos obstáculos à atuação do Comitê PopRua, que são de relações entre atores e instituições marcadas por assimetria de poder e recursos. A partir disso, observamos que o desenho jurídico-institucional do Comitê — e o Direito, de forma ampla — não tem sido capaz de influenciar essa estrutura relacional a ponto de cristalizar uma dinâmica de interações que atribua à população

Dossiê PopRua

em situação de rua e seus movimentos sociais uma posição de maior influência sobre as políticas públicas.

Ao contrário, pode-se considerar que é um gargalo jurídico-institucional a falta de previsão de mecanismos para garantir maior grau de autonomia deliberativa ao Comitê PopRua, pois isso torna a atuação desse órgão sujeita às variações de interesses dominantes em cada regime político, e muito influenciada pelas assimetrias de poder entre os atores e instituições. Nesse contexto, as recentes alterações na estrutura da política municipal, com a criação de outras instâncias de articulação intersetorial, mas sem previsão de representação da sociedade civil, parecem caminhar para o enfraquecimento da instituição participativa.

Além disso, o desenho jurídico não tem sido suficiente para garantir uma equilibrada participação social nas dinâmicas internas da instituição. Isso foi observado, por exemplo, com a restrição da coordenação do Comitê apenas a representantes da SMDHC, e com a insuficiência das medidas de garantia de condições materiais de participação para as pessoas em situação de rua.

Entendemos, enfim, que se trata de um cenário complexo com diversos desafios. O papel do Direito — aqui amplamente entendido como normas, processo, interpretações e atores jurídicos —, nesse contexto, não será suficiente para garantir a participação social no Comitê. Não obstante, direta ou indiretamente, o Direito tem o papel de estruturar as dinâmicas internas e os arranjos institucionais do Comitê PopRua, influenciando as relações dessa instituição e podendo contribuir para minimizar as assimetrias de poder e recursos. Diante dos desafios observados, é possível dizer que o Comitê PopRua, portanto, merece e demanda ajustes jurídicos para se tornar uma instituição que promova maior participação social no campo das políticas públicas democráticas.

7. Referências

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, [s. l.], p. 15-46, sep-dec 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/7Z3vLtvbrTykKtSfx39QSXs/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ARRETCHE, Marta TS. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013.

BICHIR, R; CANATO, P. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, R. (Org.) **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.

BUCCI, M. P. D.; COUTINHO, D. R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**, n. 2013, p. 313–340, 2017.

CANATO, P. **Intersetorialidade e redes sociais: uma análise da implementação de 47 projetos para população em situação de rua em São Paulo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

COMITÊ POPRUA. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Regimento Interno**. São Paulo, 2019.

Dossiê PopRua

_____. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Relatório Anual de Monitoramento de Atividades Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua**. São Paulo, 2020.

_____. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Relatório Anual de Monitoramento de Atividades Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua**. São Paulo, 2021.

COSTA, Daniel de Lucca. **A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. 2007. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.8.2007.tde-20122007-140625. Acesso em: 2020-11-01.

COUTINHO, D. R. O Direito Econômico e a Construção Institucional Do Desenvolvimento Democrático. Rei - **Revista Estudos Institucionais**, v. 2, n. 1, p. 248, 2016.

_____. O direito nas políticas públicas. **A política pública como campo multidisciplinar**. Tradução São Paulo: Editora UNESP, 2013. Acesso em: 20 abr. 2023.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v.7 (372 p). 125–135.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy**: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p. 5–41, 2001.

_____. **Experiments in empowered deliberative democracy**: introduction. Paper apresentado no Congresso sobre Democracia Deliberativa, Harvard University; Sociology Department, jun. 1999.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Capacidades**

Dossiê PopRua

estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA: Brasília, 2014, p.15-30.

KOHARA, L. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua.** [s.l.] Universidade Federal do ABC, 2018.

LUPETTI BAPTISTA, B.G. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito. In: Machado, Maíra Rocha. (Org.). Pesquisar empiricamente o Direito. 1ed. São Paulo: **Rede de Estudos Empíricos do Direito**, 2017, v. 1, p.82-117.

SILVA, B.; OLIVEIRA, A.; BIAGIO, D. Participação Política como Espaço de Escuta: a Atuação dos Conselheiros do Comitê PopRua da Cidade de São Paulo durante a Pandemia. In: **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.** Anais. Brasília (DF) Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/361942-participacao-politica-como-espaco-de-escuta--a-atuacao-dos-conselheiros-do-comite-poprua-da-cidade-de-sao-paulo-d>. Acesso em: 30/04/2023

SÃO PAULO. **Decreto nº 43.277, de 29 de maio de 2003.** Institui o Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-43277-de-29-de-maio-de-2003>. Acesso em 20 abr. 2023.

_____. **Decreto nº 53.795 de 25 de março de 2013.** Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53795-de-25-de-marco-de-2013>. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. **Decreto nº 58.123 de 8 de março de 2018.** Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58123-de-8-de-marco-de-2018>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Dossiê **PopRua**

_____. **Decreto nº 62.149 de 24 de janeiro de 2023**. Cria o Programa Reencontro e regulamenta a Política Municipal para a População em Situação de Rua, em conformidade com a Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em:

<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62149-de-24-de-janeiro-de-2023>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. **Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019**. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SECCHI, L. Ciclo de políticas públicas. In: **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 31–60.

TATAGIBA, L. F. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2003.

TEIXEIRA, L.; TEIXEIRA, M. **Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção**. RIEM, 2019, N°20 ISSN 0719-1790, p. 33-57. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arquitetura_da_participacao.pdf.

Acesso em: 20 abr. 2023

Uma proposta de programa de moradia para a população em situação de rua: Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo

Júlia Carvalho Ferreira Barbosa Lima – julima6@gmail.com¹;

Alcyr Barbin Neto – alcyrn@gmail.com²;

Márcia Maria Fartos Terlizzi – mterlizzi@uol.com.br³.

¹*Câmara Municipal de São Paulo*

²*Prefeitura de São Paulo*

³*Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo*

RESUMO

A moradia é uma das principais necessidades de um indivíduo ou família, base para o acesso aos demais direitos. Seguindo experiências internacionais e o acúmulo de conhecimento e lutas em torno da temática da rua no Brasil, o acesso à moradia pode ser o ponto de partida e a base para conquista de outros direitos fundamentais para total inclusão social da população em situação de rua. Nota-se, entretanto, um direcionamento das políticas para os serviços assistenciais ou de saúde e um abismo entre a população de rua e as políticas habitacionais. É preciso aprofundar modelos alternativos para o enfrentamento da situação de rua que vá além da oferta de unidades habitacionais via financiamento ou locação. Além do mais, uma política pública de enfrentamento a esta questão passa por articular as diversas políticas setoriais, uma vez que nenhuma delas, isoladamente, tem a capacidade de atender às diversas demandas da população que vive nas ruas. Para o enfrentamento desta questão, o Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo iniciou a concepção do Serviço de Moradia Social, uma proposta de política pública que garanta a universalidade do acesso à moradia. Parte-se do princípio de que moradia não tem que ser um patrimônio a ser adquirido ou arrendado, mas sim um serviço público de caráter permanente, a ser ofertado sem condicionantes de renda ou de outros critérios excludentes, custeado pelo poder público como alternativa ao abrigo temporário e coletivo hoje praticado.

Palavras-chave: moradia; população em situação de rua; serviço de moradia social

RESUMEN

La vivienda es una de las principales necesidades de una persona o familia. Es la base para el acceso a otros derechos. De acuerdo con las experiencias internacionales, la literatura y las demandas de los movimientos sociales de personas sin hogar, la vivienda puede ser el punto de partida encaminado a la ciudadanía de la población sin hogar. Sin embargo, la política sigue estando orientada hacia las instituciones de acogida. Es necesario adelantar ofertas que vayan más allá de la vivienda protegida en alquiler o compra. Más allá de eso, una política pública para resolver el sinhogarismo debe ser interinstitucional, ya que ningún sector por sí solo puede responder a todas las necesidades de la población en situación de calle. Así, el Foro de la Ciudad de São Paulo por la Defensa de la Población Sin Hogar ha iniciado la propuesta de un Servicio Social de Vivienda con el objetivo de la universalización de la vivienda. Considera que la vivienda no tiene por qué ser un bien de mercado comprado o alquilado, sino un bien público permanente, a ofrecer sin requisitos de ingresos u otros criterios de exclusión, pagado por el Estado como alternativa a la vivienda institucional que hoy existe.

Palabras clave: vivienda; población callejera; servicio de vivienda Social; sin hogarismo

ABSTRACT

Housing is one of the main needs of a person or family. It is the basis for access to other rights. According to international experiences, literature and the demands of homelessness social movements, housing could be the starting point aiming for citizenship for the homeless population. However, policy is still geared towards shelter institutions. There 's need to advance offers that go beyond just subsidized rented or bought housing. Beyond that, a public policy to solve homelessness must be interagency, since no single sector can answer all of the homeless population's needs. So, São Paulo's City Forum for the Defense of Homeless Population has started the proposal of a Social Housing Service aiming for the universalization of housing. It considers that housing need not be a market good bought or rented, but a permanent public good, to be offered without requirements of income or other exclusionary criteria, paid for by the State as an alternative for institutional shelter that exists today.

Keywords: housing; homeless; social housing service

1. Introdução

O Brasil optou por definir a população em situação de rua (PSR) como grupo populacional heterogêneo marcado pela (i) pobreza extrema, (ii) fragilidade ou rompimento dos vínculos familiares, (iii) inexistência de moradia convencional regular e pelo (iv) uso dos logradouros públicos e das áreas degradadas para moradia ou sustento, temporária ou permanente, inclusive das unidades de acolhimento institucional para pernoite temporário ou como moradia provisória (Decreto 7.053/2009).

Há quem faça referência a vagantes e pedintes desde a Antiguidade para dizer que ela sempre existiu. Apesar disso, o fenômeno que enfrentamos é nascido no século XX. Inicialmente não nomeado e não inserido em discursos e práticas, faltava consistência e acessibilidade à esfera pública. Com o estabelecimento de critérios de nomeação e categorização, a população de rua é inserida na ordem do discurso, com imagens sólidas, números, classificações e rótulos (Costa, 2007).

O percurso até a terminologia “população em situação de rua” é também o caminho da construção de um problema social cuja resposta deve se dar em políticas públicas, deslocando a demanda da caridade para a política pública. Também é um deslocamento simbólico importante para construção de uma identidade da pessoa em situação de rua enquanto sujeito de direitos.

Da definição em torno da mendicância antes dos anos 1980, uma sucessão de terminologias é cunhada e empunhada para constituir esse grupo politicamente. Na crise econômica da década de 1980, o crescimento da população de rua a coloca no debate público (Rosa, 2005, p. 24) e a terminologia ganha variação: “desabrigados, homeless, pobres de rua, gente morando na rua, mendigos, indigentes, exército de rejeitados, deserdados, cidadãos de rua, mas também sofrendores de rua, Povo da Rua e catadores”. (Costa, 2007)

Nos anos 1990, a terminologia “população em situação de rua” é gestada dentro do Fórum Coordenador do Trabalho na Secretaria do Bem-Estar Social com a pesquisa que, em 1992, foi publicada no livro “População de Rua: Quem é, como vive, como é vista”. Essa pesquisa dá a escala numérica do problema – 3.392 pessoas em situa-

Dossiê **PopRua**

ção de rua à época e desmistifica muitos preconceitos existentes: não é um problema de imigração, posto que grande parte já está há algum tempo em São Paulo, e não é uma rejeição ao trabalho, posto que grande parte tem trajetória de trabalho, embora segmentada e precária.

A terminologia população (em situação) de rua traz rua como elemento agregador de uma heterogeneidade de trajetórias e substitui a noção de povo que fora emprestada do discurso religioso por “população” que é politicamente mais operacionalizável (Costa, 2007, p. 95).

Tem-se, assim, na trajetória dos nomes do problema, uma narrativa da construção da questão social da população em situação de rua. Hoje a terminologia “população em situação de rua” é padronizada nos documentos públicos, nas leis e decretos, sendo sedimentada na Política Nacional da População em Situação de Rua, pelo decreto 7.053/2009.

Resultado deste processo histórico, mais por cristalização que por intenção, é que o problema social da população em situação de rua, na maioria dos casos, não é tratado como uma questão habitacional, como evidenciado pelas respostas dadas pelo poder público.

No entanto, o que agrega as várias e diferentes trajetórias individuais numa população em situação de rua é justamente a falta de moradia. Individualmente, outros elementos da definição da situação de rua variam: é possível estar na rua e manter vínculos familiares, ter renda ou até mesmo ter trabalho formal, como ilustra o Censo PopRua. Mas todas essas trajetórias têm em comum o fazer uso da rua ou dos serviços de acolhimento institucional como local de moradia e de sustento, o que só ocorre porque a habitação inexistente.

As políticas públicas construídas nos anos 1990 pela Lei Paulistana de Atenção à PSR e a inclusão da PSR no SUAS seguem um modelo tradicional, com primazia de respostas às situações individuais de acolhimento temporário – casas de passagem, albergues, etc. – institucionalizando a PSR e prometendo uma desinstitucionalização progressiva que só se completa com a conquista da moradia ou com o desligamento

Dossiê PopRua

por não-aderência. Cristina Bove, em Kohara (2018), traz essa visão de que sempre prevaleceram políticas assistencialistas e não promocional, levando à dificuldade de produzir políticas estruturantes para a PSR. Bove ainda destaca que a PSR é deixada “à mercê de abrigos, de caráter temporário e emergencial, sem condição estrutural e social nenhuma e sem apoiar efetivamente a superação das ruas”.

Segundo a Prefeitura de São Paulo (2022), a cidade tem quase 20.000 vagas de acolhimento para a PSR, mas a questão social colocada pela PSR segue sem resolução. Os dados censitários mostram uma aceleração do crescimento da população em situação de rua desde 2015. Entre 2011 e 2015, o crescimento médio anual foi de 2,9%. Já no intervalo entre as pesquisas seguintes – 2015 - 2019 foi de 11,2% ao ano – e, entre 2019 - 2021 de 14,4% ao ano. Houve maior crescimento da população de rua do que da acolhida, sinal da incapacidade da expansão da rede de acompanhá-la. Destaca-se o fato de a aceleração ter se iniciado em 2015, fortalecendo a hipótese da preponderância das causas estruturais da situação de rua fundadas na realidade socioeconômica sobre as situações individuais que levam para a rua.

A busca por soluções estruturais requer que a situação de rua seja interpretada como a ponta do iceberg da questão habitacional. Em São Paulo, essa visão foi trazida pelo Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação (Comitê PopRua), instituído em 2013.

Na criação do Comitê PopRua, a sociedade civil exigiu a participação da Secretaria de Habitação (SEHAB) na sua composição e nas reuniões. O Comitê PopRua passou a discutir propostas de: (i) atendimento provisório – auxílio aluguel; (ii) quase-definitivo – locação social; e (iii) definitivo – tentando incluir a situação de rua como critério local de priorização no Programa Minha Casa Minha Vida. No Comitê PopRua, a fadiga com a rede de acolhimento aparece como reclamações sobre condutas de trabalhadores da rede, sobre condições estruturais e sanitárias dos locais de acolhimento ou sobre a dificuldade de conseguir vagas e prosseguir para tipologias de serviços em que se tem mais autonomia. Esse trabalho foi consolidado no primeiro Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (Portaria Intersecretarial 05/SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SMDTE de 2016) e também pela inclusão da PSR como público-alvo da minuta de Plano Municipal de Habitação (Projeto de Lei 618/2016 do Executivo).

Dossiê **PopRua**

O Plano Municipal de Políticas para a PSR inovou ao elencar como seu primeiro eixo orientador o Direito à Moradia Digna, remetendo ao relatório da Relatora Especial para Direito à Moradia, Leilani Farha, de 2015, que sedimentou a associação direta entre a presença de pessoas em situação de rua com um descumprimento dos deveres do Estado de propiciar moradia adequada. Marcou também a destinação de um empreendimento de locação social para atender a PSR, o Asdrúbal do Nascimento II.

O Plano Municipal de Habitação incluiu pela primeira vez a população em situação de rua explicitamente na sua lista de destinatários, em especial do Serviço de Moradia Social.

A transição da gestão municipal de 2016 para 2017 gerou uma descontinuidade no debate habitacional, com o Projeto de Lei do Plano Municipal de Habitação nunca aprovado, nem sequer tramitado, na Câmara Municipal de São Paulo.

No legislativo, a Lei 17.252/2019 consolidou a Política Municipal para a População em Situação de Rua e ordenou ao Conselho Municipal de Habitação “assegurar parte do atendimento habitacional nas diferentes modalidades da política habitacional para a população em situação de rua”.

Mais recentemente, o programa Reencontro prevê três ações no “Programa de Moradia Primeiro”: (i) vilas reencontro, uma modalidade de acolhimento institucional; (ii) locação social, ainda não detalhada; e (iii) dois auxílios, um pago a famílias de pessoas em situação de rua e outro a famílias que se dispuserem a receber em suas casas pessoas em situação de rua (Decreto 62.149/2023).

No entanto, a identidade do atendimento com moradia ainda não está garantida. Segundo o decreto, a vila reencontro pode ser ofertada em duas modalidades, sendo uma delas chamada de Serviço de Moradia Transitória, sob gestão da SMADS, e a outra de Locação Social, sob gestão da COHAB/SP. Segundo a Portaria da SMADS nº 92, de 08 de dezembro de 2022, o Serviço de Moradia Transitória visa à “saída qualificada do serviço, preferencialmente em até 24 meses”, ou seja, a modalidade não pode ser considerada uma moradia, já que tem como objetivo a saída de tal serviço.

Dossiê PopRua

Os auxílios também são limitados a dois anos e não conseguem garantir segurança da manutenção da moradia, sendo variações do auxílio aluguel. Enquanto isso, a legislação do programa “Pode Entrar”, que consolida as entregas habitacionais da SEHAB, não menciona a população em situação de rua, embora haja promessa de incluí-la no programa (Prefeitura, 2020).

Assim, no cenário atual, vê-se uma agenda pública no sentido de pensar PSR como demanda habitacional. As respostas do município de São Paulo simbolicamente se alinham a essa tendência e há potencial na legislação mais recente, em especial na locação social. Mas permaneceu uma resistência em romper com lógicas tradicionais de priorização do acolhimento institucional e acolher a população em situação de rua como público ordinário da política habitacional.

2. A população em situação de rua na cidade de São Paulo

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2022, há 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil, um crescimento de 211% na última década. São Paulo é o município brasileiro com o maior número de pessoas nessa situação. Segundo o Censo da População em Situação de Rua – Censo PopRua, encomendado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e divulgado em janeiro de 2022, há 31.884 pessoas nessa situação, um aumento de 120% em dez anos. Desses, 19.209 estão dormindo nas ruas e 12.675 em centros de acolhida. Os movimentos da população em situação de rua, pesquisadores e organizações acreditam que esse número esteja subnotificado (G1 2022 e G1 2023). Pelo Cadastro Único (CadÚnico), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), nos dados de abril de 2023, há 52.226 famílias em situação de rua em São Paulo, com uma taxa de atualização de 72%. Apesar da diferença entre o Censo 2021 e o CadÚnico, o que se nota em ambos é o aumento expressivo do número de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo.

No Censo 2021, respondeu-se sobre o que mais ajudaria a sair da situação de rua: ter emprego fixo (37,2%) e ter uma moradia permanente (29%). Ambas as respostas estão relacionadas porque, segundo pesquisadores e trabalhadores de organizações sociais, são comuns os relatos de pessoas em situação de rua de que, sem moradia,

não é possível conseguir emprego registrado, e, sem emprego, não é possível pagar um aluguel. Kohara, em 2018, apresentou o depoimento de Adriana Souza, que disse “para procurar emprego é importante ter endereço para apresentar. Somente consegui ter um emprego fixo e registrado, pela primeira vez, depois que vim morar no apartamento”. Portanto, há uma urgente necessidade de investimento em políticas públicas de moradia e de emprego e renda.

Destaca-se que uma política pública de enfrentamento à situação de rua deve ser intersetorial. Posto que nenhuma secretaria, isoladamente, consegue responder à complexidade da população em situação de rua, uma proposta seria um programa de moradia com diversas alternativas de acesso articulado com suportes sociais, de saúde física e mental e de geração de emprego e renda.

3. Respostas Públicas da Prefeitura

As respostas públicas da prefeitura ainda não se dão de forma articulada e integrada. Elenca-se:

3.1 Políticas da Assistência Social

a) Expansão da rede

Atualmente, segundo o site da SMADS, oferta-se acolhimento para pessoas em situação de rua em 114 centros de acolhida com 14.963 vagas, divididos em espaços para homens sozinhos, mulheres sozinhas ou com família, mulheres imigrantes, mulheres gestantes, mulheres trans, homens trans, famílias, idosos, catadores e inserção produtiva. Há ainda duas modalidades diferentes focadas em quem já tem autonomia sem oferta de alimentação: Autonomia em Foco, em que os quartos são separados por famílias; e Repúblicas, espaços para menos pessoas com quartos compartilhados. Todos são gerenciados por Organizações da Sociedade Civil (OSC) via termo de colaboração e funcionam em imóveis da Prefeitura, da OSC ou alugados.

b) Parceria com a rede hoteleira

Em 2020, com a pandemia de Covid-19 e autorizada pela Lei nº 17.340/2020, a SMADS iniciou uma parceria com a rede hoteleira para acolhimento de pessoas em situação de rua para garantir o isolamento social que o momento demandava. Inicialmente, a proposta de acolhimento foi apenas para idosos que estavam em centros de acolhida. Entretanto, houve uma expansão e, até abril de 2023, a Prefeitura possuía contrato com 25 hotéis, totalizando 2.610 vagas para diversos públicos (idosos, famílias e pessoas só). Os quartos acomodam entre duas e cinco pessoas, famílias ou indivíduos. Apesar do fim da pandemia, a SMADS informou, no protocolo e-SIC 72389, não haver prazo para encerramento dessa parceria.

c) Vila Reencontro

Em janeiro de 2023, a Prefeitura publicou o decreto nº 62.149, que cria o Programa Reencontro e regulamenta a Política Municipal para a População em Situação de Rua. Nesse decreto, a Prefeitura cria o Serviço de Moradia Primeiro, sem garantir fidelidade ao modelo. Na proposta, a Prefeitura criou quatro modalidades: Vila Reencontro; Locação Social; e Auxílio Reencontro (com 2 modalidades). A Vila Reencontro pode ser um “serviço de Moradia Transitória, sob gestão da SMADS” ou “Locação Social para População em Situação de Rua”, sob gestão da COHAB/SP. Na prática, as Vilas Reencontros são módulos de 18 m² equipados com banheiros e pias, mobiliados com camas de casal ou beliches e berços, geladeiras, fogões com duas bocas e armários. Até a produção deste artigo, a Prefeitura lançou duas Vilas Reencontros: Vila Cruzeiro do Sul I (Av. Cruzeiro do Sul, 808), inaugurada em 24/12/2022, e Vila Anhangabaú (Ladeira da Memória, s/n), inaugurada em 16/02/2023. Cada Vila possui 160 vagas, totalizando 320 vagas, sendo que cada módulo tem capacidade para acolher até quatro pessoas, mas limitados pelo tamanho da família. O tempo máximo de permanência no equipamento é de 24 meses. Somadas as vagas de centros de acolhida, hotéis sociais e da Vila Reencontro, a SMADS oferta 17.893 vagas de acolhimento para pessoas em situação de rua.

3.2 Políticas da Habitação

As políticas municipais de habitação acontecem com ou sem transferência de propriedade ao beneficiário e este artigo foca nas políticas sem transferências de propriedade, que figuram nas propostas do poder público para esta população:

a) **Locação Social**

Criado em 2002, o programa foi regulamentado em São Paulo na Resolução CFMH nº 23/2002 do Fundo Municipal de Habitação. Foi criado para assegurar acesso à moradia digna por pessoas em alta vulnerabilidade socioeconômica e sem acessar os programas habitacionais de transferência de propriedade. Neste programa não há transferência de propriedade, ou seja, o imóvel continua sendo público e o morador paga um aluguel social para a prefeitura. É um programa quase definitivo, porque não há prazo máximo e não gera impedimento à participação de programas de aquisição. Até hoje são apenas sete empreendimentos, sendo um destinado exclusivamente para a população em situação de rua, o empreendimento Asdrúbal do Nascimento II. No total, o Locação Social ofertou 937 unidades habitacionais, sendo 34 no Asdrúbal II.

O Decreto do Programa Reencontro prevê uma modalidade de locação social para PSR, mas não cita a SEHAB, secretaria responsável atualmente pelo programa de locação social. Até a produção deste artigo, a Prefeitura ainda não havia divulgado nenhum empreendimento de locação social para PSR.

Ressalta-se que o Locação Social exige uma renda mínima para a pessoa estar apta ao programa, excluindo uma grande parcela da PSR que tem renda zero.

b) **Auxílio Reencontro**

Como citado anteriormente, por meio do decreto nº 62.149/2023, a Prefeitura criou o Auxílio Reencontro em duas modalidades, sendo elas:

Dossiê PopRua

o Auxílio Reencontro Moradia, pago a pessoas ou famílias em situação de rua; e o Auxílio Reencontro Família, pago a pessoas ou familiares que receberem em suas casas pessoas em situação de rua. Ambos são pagos mensalmente, tendo por valor per capita R\$ 600,00, permitindo, em alguns casos, chegar até R\$ 1.200,00, quando se tratar de família que estava acolhida. A duração máxima do auxílio é de dois anos.

Ao analisar essas políticas, é possível analisar um direcionamento das políticas prioritariamente para serviços assistenciais e um abismo entre políticas habitacionais e a população em situação de rua. Por exemplo, não há oferta de moradia que contemple pessoas com renda zero. É preciso aprofundar modelos alternativos para o enfrentamento da situação de rua como prioridade, para além da oferta de unidades habitacionais via financiamento ou locação.

4. Importância da moradia como política pública

Nos últimos anos, a luta dos movimentos da população em situação de rua tem focado no acesso à moradia estável. Entende-se a moradia como condicionante para a busca de emprego, educação, saúde, lazer, entre outros. Em 2018, Luiz Kohara fez um estudo sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua. Neste estudo, Kohara entrevistou 52 pessoas egressas da situação de rua que acessaram moradia definitiva. Os relatos trazidos mostram que, a partir da moradia, as pessoas conseguiram emprego, retomaram os estudos, acessaram serviços de saúde e passaram a se sentirem mais seguras.

Atualmente São Paulo tem priorizado a abertura de centros de acolhida em detrimento de moradias. Nos últimos 10 anos, houve um crescimento de aproximadamente 90% na quantidade de vagas de acolhimento, chegando a quase 18 mil vagas. No mesmo período, houve a inauguração de somente um empreendimento habitacional voltado para a população em situação de rua com apenas 34 unidades habitacionais.

A moradia definitiva é uma das políticas públicas mais efetivas na oferta da saída da situação de rua. Além dessa importância, tem-se um baixo custo de manutenção quando comparado com os serviços de acolhimento.

Em relação às políticas de atendimento habitacional, a opção é por modelos baseados em financiamento para propriedade individual ou em aluguel, que possuem a exigência de uma renda mínima para arcar com contrapartidas financeiras mensais e constantes, o que ocasiona barreiras de acesso à maioria da população em situação de rua que não possui renda fixa e contínua ou recebe valores muito baixos.

Considerando a fragilidade desta população em relação às suas diversas vulnerabilidades, torna-se ainda mais complexo o acesso a uma unidade habitacional sem outros suportes para garantia de autonomia mínima em relação às condições de sobrevivência e à manutenção do espaço, além de recursos extras para aquisição e manutenção do mobiliário.

5. Custo do investimento em moradia e em serviços socioassistenciais

Analisando as políticas habitacionais existentes no município, inicialmente é possível considerar como possibilidades para a população em situação de rua os programas sem transferência de propriedade: Locação Social, o Auxílio Aluguel e o recém-criado Auxílio Reencontro.

Ribeiro et al. (2019) analisaram o custo médio mensal dos seis primeiros empreendimentos de Locação Social. Essa análise de custo incluiu todos os subsídios e custos de gestão, inclusive o valor de recuperação mensal do investimento, e chegou ao custo médio mensal de R\$ 671 por unidade habitacional. Ressalta-se que não há um limite de tempo para a família morar no imóvel.

Já no programa Auxílio Aluguel, atualmente o beneficiário recebe R\$ 400,00 por mês por um período máximo de dois anos. Entretanto, estar em situação de rua não é um critério para o recebimento do Auxílio Aluguel. O prazo máximo de dois anos desqualifica o programa como moradia definitiva ou estável. Muitas vezes a família deixa de receber o auxílio e não é encaminhada para uma moradia definitiva. Outro ponto, o valor de R\$ 400 é defasado e incompatível com os preços de aluguéis na cidade. Na prática, o que se vê são famílias entrando na situação de rua após deixar de receber o Auxílio Aluguel.

Dossiê PopRua

O Auxílio Reencontro conta com valores mais elevados e critérios diferentes de acesso, sendo destinado para a população em situação de rua, mas com as informações publicadas até junho de 2023, ele estruturalmente é um subtipo de auxílio aluguel, incorporando as falhas e riscos inerentes do modelo, quais sejam: (i) o valor não ser suficiente para garantir o acesso à moradia adequada; (ii) falta de fiscalização; (iii) efeito rebote, com inflação dos aluguéis para absorver o complemento de renda do auxílio; (iv) público-alvo preferencial são pessoas com renda e sem compromettimentos de saúde física ou mental. Embora o novo auxílio já conte com valores maiores, a possibilidade de ter um prazo limitado para recebimento é um ponto de angústia e aflição para os futuros beneficiários.

No âmbito da assistência social, foi feita a análise de custo dos Centros de Acolhida, dos hotéis que acolhem pessoas em situação de rua e a recém-criada Vila Reencontro com base em dados do site de SMADS em fevereiro de 2023 e via Lei de Acesso à Informação (protocolos e-SIC 72389 e 72390), chegando-se aos custos dos programas de acolhimento existentes.

Considerando as especificidades do público dos diversos tipos de acolhimento, os resultados mostraram que o custo médio mensal de um convivente varia entre R\$ 610,00 (República Mooca) e R\$ 4.228,25 (Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Convalescência Lar Transitório Batuíra). Ressalta-se que, esses valores, não incluem alguns gastos da SMADS como móveis, manutenção estrutural e obras de implementação do centro de acolhida.

No caso de acolhimento em hotel, a SMADS possui: (i) contrato com o hotel ao custo de R\$ 85,00 por pessoa a diária, que inclui o espaço físico, alimentação, água, produtos de higiene, toalha, lençol e cobertor; (ii) termo de colaboração com uma OSC para o trabalho social; (iii) contrato com lavanderia para a lavagem de roupas dos conviventes dos serviços.

Na análise da Vila Reencontro, levou-se em consideração o repasse para a OSC que gerencia o espaço, as despesas com concessionárias de serviços, lavanderia, manutenção e reparo de bens permanentes, manutenção e reformas do imóvel. Os valores foram informados pela SMADS via LAI (protocolo e-SIC 72390). Não foi consi-

derado o custo dos módulos e da implantação.

Tabela 1: Custo mensal médio per capita dos serviços de acolhimento - fev/23

Serviços SMADS (referência: fev/2023)	Quantidade de Serviços	Quantidade de Vagas	Custo Mensal Médio Per Capita
CA Homem	66	11.177	R\$ 1.765,55
CA Especial	39	3.216	R\$ 2.128,43
Autonomia em Foco	2	300	R\$ 1.297,89
República	7	270	R\$ 1.177,25
Hotel	19	2.610	R\$ 3.668,65
Vila Reencontro	2	320	R\$ 2.694,13
TOTAL/MÉDIA	135	17.893	R\$ 1.960,24

Fonte: elaboração do próprio autor com informações obtidas via LAI

Analisando a **Tabela 1**, há ainda alguns pontos de atenção: (i) há vagas ociosas nos Centros de Acolhida, tornando o custo per capita superior porque o repasse à OSC não altera de acordo com a ocupação das vagas; (ii) Autonomia em Foco e República são duas modalidades com custos inferiores por não ofertarem alimentação; (iii) no total, com dados de abril de 2023, a SMADS possui parceria com 25 hotéis, mas alguns termos de colaboração com OSC são acoplados, chegando em 19 termos para 25 hotéis.

Para fazer uma comparação mais próxima da realidade entre os programas de habitação e os da assistência social, seria necessário analisar o custo por unidade habitacional e o custo por quarto dos serviços socioassistenciais (nos casos em que os quartos são individualizados). Isso porque, no caso da República, mesmo sendo o serviço com menor custo, os quartos são compartilhados entre quatro a seis pessoas, aumentando o custo do cômodo. No Autonomia em Foco e nos Centros de Acolhida Especiais que possuem quartos individualizados, a maioria dos cômodos também possui mais de uma pessoa, aumentando o custo por quarto.

Dossiê PopRua

No caso de hotel, essa diferença no custo é mais impactante. Considerando que o repasse para o hotel é de R\$ 85,00 por pessoa ao dia, que há quartos familiares com até cinco pessoas, que ainda há o repasse para a OSC e que há o contrato com a lavanderia, o custo mensal do quarto chega, em alguns casos, a aproximadamente R\$ 20 mil.

Já na Vila Reencontro, segundo informações obtidas via LAI, atualmente há 205 pessoas, pois são 80 quartos para até quatro pessoas, mas algumas composições familiares são de duas ou três pessoas. Considerando tais dados, o custo médio mensal por módulo, que seria a “unidade habitacional”, fica em R\$ 4.205,47.

Em resumo, os serviços socioassistenciais possuem investimentos mensais extremamente superiores aos de moradia, que, na maioria das vezes, são soluções definitivas. Além disso, a ideia de que os equipamentos de acolhimento são transitórios não ocorre na prática, já que segundo o Censo PopRua, 37,3% da PSR está há mais de cinco anos em situação de rua. Destaca-se que a oferta de centros de acolhida é uma política pública de grande importância e relevância. Entretanto, esses equipamentos deveriam ser utilizados por pessoas com pouca ou nenhuma autonomia ou por pessoas por um curto período até conseguirem moradia definitiva. É de extrema urgência que o Poder Público invista em moradias definitivas acessíveis pela população em situação de rua.

6. Proposta de um Programa de Serviço de Moradia Social

Na cidade de São Paulo, a Prefeitura vem priorizando, nas últimas décadas, o investimento em políticas públicas de acolhimento das pessoas em situação de rua. Mas quase não se observa o investimento em políticas de moradia para pessoas que estejam nessa situação.

A Lei Municipal nº 17.252, de dezembro de 2019, no capítulo de políticas setoriais, Art. 14, prevê que “o Poder Público deverá garantir o acesso da população em situação de rua à política habitacional, priorizando a garantia de soluções habitacionais definitivas e observando as especificidades de cada indivíduo, seu grau de autonomia e organização”. Esta Lei teve seu decreto regulamentador publicado apenas em janei-

Dossiê **PopRua**

ro de 2023, mais de três anos após sua sanção. Justamente no capítulo de moradia, a proposta da Prefeitura foi a criação da Vila Reencontro e do Auxílio Reencontro, duas propostas que guardam semelhança com o abrigo, posto o caráter de transitoriedade de ambas. Sua concepção já apresenta na origem um prazo pré-definido para o desligamento do beneficiário. Neste sentido, a cidade de São Paulo segue sem um programa efetivo de moradia voltado para a população em situação de rua.

O programa existente mais próximo da moradia definitiva seria justamente o Locação Social por não ter transferência de propriedade, ocorrer em empreendimentos na região central e ter como público prioritário a população em situação de rua. Entretanto, o próprio Locação Social é excludente por haver diversas exigências. Em um estudo feito por Júlia Lima, em 2020, foi verificado que, no caso do empreendimento Asdrúbal do Nascimento II, o único de Locação Social exclusivo para pessoas em situação de rua, somente 6,1% da população em situação de rua estava apta a concorrer à uma unidade habitacional. Isso porque, segundo a portaria da Prefeitura, para habilitar uma unidade, a pessoa em situação de rua necessariamente tinha que: estar acolhida em um serviço socioassistencial da SMADS; ter autonomia; cumprir os requisitos do Programa Locação Social; e ter composição familiar de até quatro pessoas. Os critérios do Locação Social são: (i) renda máxima de até três salários-mínimos; (ii) comprometimento máximo da renda com o aluguel social de 10% a 15%; (iii) subsídio máximo de 90% em relação ao Valor de Referência. Aplicando todos esses critérios, apenas 1.497 pessoas estavam pré-habilitadas ao empreendimento, ou seja, o próprio programa excluiu quase 94% da população em situação de rua da época. Em que pese ainda assim ser significativa a quantidade de pessoas que tem a possibilidade de ser atendida pelo Locação, modalidade de atendimento que deve continuar figurando enquanto atendimento habitacional, segue sem solução de moradia a quase totalidade das pessoas em situação de rua.

Há a urgente necessidade da criação de um novo programa de moradia que componha com a locação social uma política habitacional direcionada para esta população, com foco em pessoas sem renda e com o mínimo de exigências possíveis. Pesquisadores e membros de movimentos da população em situação de rua vêm criando a proposta de Serviço de Moradia Social. O Serviço de Moradia Social tem o objetivo de ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, que não tenha

possibilidade de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis ou da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

Deve ser concebido a partir de diversas modelagens de acesso e operacionalização, no intuito de se adequar às inúmeras necessidades, no que se refere à isenção de pagamento de contrapartidas financeiras e permanência sem prazo fixo estipulado, contando com o acesso a projetos de trabalho e renda, programas de combate à vulnerabilidade social, projetos sociais de fortalecimento de vínculos, programas de saúde física e mental e projetos de fomento à autonomia e participação social.

O Serviço de Moradia Social consiste na oferta de uma unidade habitacional enquanto serviço público e é um instrumento de política urbana instituído pelo Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), nos Artigos 295 e 296, na seção IV integrante do Capítulo VII - Da Política de Habitação Social, que define os seus princípios e diretrizes:

Art. 295. Serviço de Moradia Social é a ação de iniciativa pública realizada com a participação direta dos beneficiários finais e de entidades da sociedade civil, que associa a produção habitacional de interesse social, ou as demais formas de intervenção urbanísticas, com regras específicas de fornecimento de serviços públicos e investimentos em políticas sociais, adequando-os às características de grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social.

Parágrafo único. Terão prioridade no acesso ao serviço de moradia social:

I - a população idosa de baixa renda;

II - a população em situação de rua ou beneficiária dos programas de assistência social; (Grifo dos autores)

III - a população de baixa renda atingida por remoções decorrentes de intervenções públicas ou privadas (São Paulo (SP), 2014).

Dossiê PopRua

O Plano Diretor estabelece que o Serviço de Moradia Social deve ser prestado com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação ou por intermédio de transferências intergovernamentais, entre outros recursos, e que cabe ao Poder Executivo acompanhar a implementação dos projetos de Serviço Social de Moradia, providenciando a revisão da legislação, o estabelecimento de convênios com órgãos públicos e privados e as demais providências necessárias à sua viabilização. Estas unidades podem compor um parque imobiliário público ou serem acessadas mediante convênios com entidades da sociedade civil que ofereçam além de unidades próprias ou alugadas, atividades relacionadas ao acompanhamento psicossocial e à capacitação para o trabalho.

Por ser concebido enquanto serviço público, a proposta não se relaciona com a lógica de mercado no sentido de oferecer um bem imobiliário para o beneficiário, mas sim viabilizar o acesso mediante a disponibilização de moradia autônoma enquanto serviço público. O tempo de permanência na unidade habitacional com atendimento integral deve ser determinado conforme as necessidades específicas dos beneficiários na superação da vulnerabilidade, a serem acompanhadas e atestadas por equipe multidisciplinar, até que o beneficiário possa e deseje acessar outro programa habitacional. Assim como no abrigo, no Serviço de Moradia Social o atendimento integral e a permanência do beneficiário se dão por tempo indeterminado e se relacionam à capacidade do indivíduo de aderir pela melhor solução para superação de suas necessidades, com o diferencial de já se tratar de uma moradia que possibilita o exercício de sua capacidade de subsistência, privacidade e autonomia. Neste caso, o custo é muito inferior aos centros de acolhida porque as equipes não ficam fixas no espaço e não há oferta de alimentação, assim como no Locação Social. Portanto, no Serviço de Moradia Social, o indivíduo deixa de acessar um atendimento institucional e impessoal de alto custo e passa a receber uma moradia na qual não lhe é imposta uma temporalidade que o leve de volta para a situação de rua e sem a exigência de uma renda mínima.

A proposta concebida pelos pesquisadores e membros de movimentos da população em situação de rua prevê que as unidades poderão estar dispostas em um único edifício ou dispersas e serem: (i) produzidas a partir de construção pública de novas edificações ou através da aquisição pública ou de reforma de imóveis existentes; (ii)

Dossiê PopRua

locadas pelo poder público com a finalidade do programa; (iii) recebidas por prazo indeterminado por dação de pagamento de dívidas; ou (iv) disponibilizadas por meio de convênio e/ou parcerias com organizações sociais. Quanto às unidades produzidas para o programa, estas devem apresentar dimensões variadas conforme número de pessoas (família unipessoal ou com mais membros), já estarem mobiliadas e, obrigatoriamente, contar com espaços coletivos de convivência, necessários para propiciar a realização de atividades sociais coletivas. Devem se localizar nos bairros da região central de maior concentração de população em situação de rua, garantindo sua inserção nos territórios de referência. Preferencialmente, o serviço de moradia social deve contar com unidades dispersas, para que as relações de vizinhança possam favorecer a capacidade de sociabilidade e para que não sejam constituídos “guetos” nos quais o estigma pode prevalecer.

A articulação das diversas ações e programas de assistência social, trabalho e saúde, envolvendo também projetos de educação, cultura, esporte e lazer, deve acontecer no próprio espaço da moradia, por meio de equipe profissional multidisciplinar, capacitada para o acompanhamento psicossocial e para a gestão integrada dos serviços públicos que precisam ser acionados para atender as necessidades específicas dos moradores. Deve contar também com a estruturação de programação cultural específica que atue nestes espaços de moradia junto com esta população, ou ainda com a adequação e o fomento à participação nas atividades e espaços culturais já existentes na região central, para a recuperação e a manifestação dos valores e práticas culturais, e incentivar o acesso à cidade.

Considerando a heterogeneidade das pessoas em situação de rua, já identificada nas pesquisas existentes, a integração das ações e projetos deve estar diretamente relacionada às necessidades de cada morador, se diferenciando e se adaptando à vulnerabilidade de cada um. Estas equipes, preferencialmente, devem atuar de forma itinerante, ou seja, sem local fixo definido, realizando visitas nos edifícios ou unidades de serviço de moradia, contando com plantões de atendimento constantes.

A premissa a ser adotada pelo Serviço de Moradia Social é que se deve respeitar as singularidades de cada indivíduo e os vínculos previamente constituídos entre as pessoas que vivem nas ruas, com ações voltadas ao apoio à recuperação da capaci-

Dossiê **PopRua**

dade de cuidado pessoal, autoestima e de autonomia para o convívio comunitário. O pagamento de uma contrapartida de retribuição (Termo de Permissão de Uso Oneroso) deve ser proporcional aos rendimentos, podendo este ser intermitente, conforme a condição ocupacional do morador, sendo que a renda não pode ser condicionante para a permanência na moradia. A moradia será custeada pelo poder público já que tem um caráter de serviço público.

Cada pessoa possui dinâmica e processo próprios que impedem que uma mesma ação tenha resultados semelhantes, sendo que a superação da vulnerabilidade para algumas pessoas pode ser muito mais lenta, conforme a fragilidade e o comprometimento causado pela situação de rua vivenciada. A depender do tempo pregresso de permanência da situação de rua e do comprometimento cognitivo gerado pela dependência química de alguns, o trabalho de acompanhamento psicossocial ganha menor ou maior complexidade e o seu planejamento pressupõe um eficiente processo de diálogo com os futuros moradores, para se estabelecer vínculo e compreender quais os aspectos mais relevantes a serem abordados. Para o acesso a uma unidade de Serviço de Moradia Social é imprescindível a articulação com programas de transferência de renda, de acesso a trabalho e de capacitação, assegurando que o indivíduo adquira recursos complementares e suficientes, conforme a sua situação socioeconômica, para garantir sua sobrevivência e autonomia.

A gestão do Serviço de Moradia Social deve integrar a Política Municipal para a População em Situação de Rua, de forma a assegurar o acompanhamento e monitoramento de suas metas pelo Comitê PopRua e pelas demais entidades da sociedade civil atuantes no território.

A gestão pode se dar a partir de duas propostas: (i) acontecer por meio de um Comitê Intersecretarial, composto por representantes de cada secretaria envolvida, que garanta a articulação entre as diversas ações setoriais, com diretrizes e dotações orçamentárias próprias; ou (ii) ficar sob a responsabilidade de uma secretaria municipal, preferencialmente a que coordena a Política Municipal de Atendimento à População em Situação de Rua, no caso a SMDHC, com a atribuição de mediar e articular com as demais secretarias as diversas intervenções direcionadas a esta população. Em ambos os casos, cabe a opção de contar com um modelo de gestão via Organização

da Sociedade Civil (OSC), com base no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei nº 13.019/2014.

O Serviço de Moradia Social deve prever modalidades de gestão para unidades habitacionais, considerando a participação mais ativa da sociedade civil:

Modalidade 1 - Serviço Público de Moradia Social

Consiste na oferta de unidades habitacionais pelo poder público, com critérios de priorização definidos pelo gestor público.

Modalidade 2 – Serviço de Moradia Social por Entidade

Consiste na oferta de unidades habitacionais por entidade conveniada com o poder público, com comprovada atuação com população em situação de rua. Os critérios para o acesso a estas unidades devem estar definidos e previstos no seu estatuto ou regimento interno, com o aval do poder público.

Poderão acessar as unidades habitacionais todas as pessoas que comprovadamente estão em situação de rua. A comprovação poderá se dar por meio do CadÚnico, do cadastro no Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA), do cadastro do programa Consultório na Rua, ou ainda, por relatório assinado por servidor público ou profissional de OSC que possui parceria com a Prefeitura, cadastrado em seu respectivo Conselho de Registro Profissional, garantindo responsabilidade técnica sobre a indicação. A abordagem das pessoas nas ruas realizada pelo Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS) também pode ser uma estratégia para atestar a situação de rua, como também para universalizar a divulgação do programa com aqueles que não frequentam a rede socioassistencial. Devem ser estabelecidos critérios objetivos de priorização e um processo de seleção que garanta a universalidade no acesso e a transparência.

O Serviço de Moradia Social pretende atuar para que cada indivíduo atendido tenha condições de sobrevivência e capacidade de sustento pessoal reestabelecidos, tendo como estratégia reconstituir o convívio social e os vínculos sociais e organiza-

Dossiê **PopRua**

tivos a partir do espaço de moradia, este último entendido como base estruturante de seu processo de superação da condição de vulnerabilidade.

Pressupõe a integração de recursos e de procedimentos, onde o foco é o indivíduo inserido em um determinado território, no caso uma unidade habitacional, que deve se tornar a base territorial de intervenção referencial, para a qual todos os projetos devem convergir. Esta moradia, por sua vez, deve ser oferecida na região na qual a dinâmica de vida dos moradores se estabelece, uma vez que é de onde provêm as oportunidades de renda e os vínculos sociais que devem ser preservados.

O Serviço de Moradia Social deve ser concebido e operacionalizado com a participação e parceria ativa da sociedade civil já mobilizada e debruçada sobre o tema, o que pode auxiliar na construção de uma metodologia de ação psicossocial apropriada, recuperando as boas práticas e as lições aprendidas nestas últimas décadas de busca por uma solução efetiva, que definitivamente transforme a vida de quem hoje não se sente capaz de superar, sem o apoio da sociedade, sua condição de vulnerabilidade.

Se bem constituído um processo de monitoramento e de avaliação, será possível estruturar um programa que altere a lógica que permeia a política habitacional, hoje focada na oferta de um bem imobiliário, passando a conceber a moradia como um direito fundamental, se delineando, portanto, enquanto oferta de um serviço público a ser custeado pelo Estado. Será também possível reverter a lógica dos investimentos hoje em curso no enfrentamento da situação de rua, focado no acolhimento provisório, que, além de pouco efetivo na solução do problema e de má qualidade, tende a ser mais dispendioso para o erário.

7. Referências

COSTA, Daniel de Lucca Reis. **A rua em movimento-experiências urbanas e jogos sociais em torno da população em situação de rua**. Diss. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

G1. **Número de pessoas em situação de rua na cidade de SP ultrapassa 48 mil e bate recorde em 2022, diz pesquisa**.

Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/01/26/numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-na-cidade-de-sp-ultrapassa-48-mil-e-bate-recorde-em-2022-diz-pesquisa.ghtml>

Acesso em: 06 mai. 2023.

G1. **Idoso que mora em cubículo há 20 anos no Centro de SP não foi contado pelo censo da população de rua**. Disponível em:

<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/26/idoso-que-mora-em-cubiculo-ha-20-anos-no-centro-de-sp-nao-foi-contado-pelo-censo-de-pessoas-em-situacao-de-rua-da-prefeitura-quem-mora-debaixo-de-viaduto-tambem-nao-foi-contado.ghtml>

Acesso em: 06 mai. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota Técnica 103** - Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012 - 2022). Marco Natalino. Fev.2023. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf

Acesso em: 26 fev. 2023.

Dossiê **PopRua**

JUNIOR, G. **Com alta de moradores de rua, SP cria microcasas e auxílio de até R\$ 1,2 mil a quem abrigar sem-teto.** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/com-alta-de-moradores-de-rua-sp-cria-casa-de-18m-e-auxilio-ate-r-12-mil-a-quem-abrigar-sem-teto/>

Acesso em: 06 mai. 2023.

LIMA, Júlia C. F. B. **Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo.** Trabalho de Conclusão de Curso (pós graduação) do Insper, São Paulo, 2020.

KOHARA, Luiz T. **A Moradia é a Base Estruturante para a Vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua:** Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Programa de Pós Doutorado da Fundação Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Censo da População em Situação de Rua 2021.** São Paulo, jan. 2022. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_socioassistencial/pesquisas/.

Acesso em: 20 mar. 2023.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Relação de Convênios e Parcerias 2023 SMADS.** Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=342498.

Acesso em: 20 mar. 2023.

Dossiê **PopRua**

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Prefeitura divulga pacote de ações para população em situação de rua.** Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=292342>.

Acesso em 07 mai. 2023.

RIBEIRO, Amanda Aet al . **Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre o Custo e Subsídios.** **XVIII ENANPUR Encontro Nacional da AMPUR.** Mai. 2019. Disponível em: <http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>.

Acesso em: 20 mar. 2023.

ROSA, Cleisa Maria. **Vidas de rua, destinos de muitos.** São Paulo, Hucitec/Associação Rede Rua, 2005 (Estudos Brasileiros, nº 37).

ISBN: 978-65-80321-01-8

CDL



9 786580 321018

SBAP

Sociedade Brasileira de Administração Pública