

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

ISABEL CRISTINA MENDONÇA DE LEMOS

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO
DE RUA DE POA NO CONTEXTO DA COVID-19**

**PORTO ALEGRE
2021**

ISABEL CRISTINA MENDONÇA DE LEMOS

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO
DE RUA DE POA NO CONTEXTO DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Luciana Pazini Papi

Porto Alegre

2021

ISABEL CRISTINA MENDONÇA DE LEMOS

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO
DE RUA DE POA NO CONTEXTO DA COVID-19**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Luciana Pazini Papi

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. ^a Dr.^a Camila Furlan da Costa Panizzon

Prof.^a Me. Gianna Vargas Reis Salgado Dias

AGRADECIMENTOS

Agradeço minha mãe Leci, pelo amor, incentivo e apoio incondicional, nunca me deixando desistir, ao meu pai Luiz Moacir, *in memoriam*, pelos ensinamentos que foram e são a base da minha vida. Eles foram a minha força ao longo do caminho, e meu modelo a ser seguido

Ao meu companheiro de vida César, e aos meus filhos Ana e Cássio, pelo amor, apoio e parceria de sempre. Obrigada por estarem sempre comigo, em especial neste momento.

À minha irmã Márcia e aos meus sobrinhos Marley e Piantra, por sempre estarem comigo, e acreditarem que sim, é possível.

À minha amiga irmã Fernanda, *in memoriam*, minha maior incentivadora no ingresso à Universidade. Carrego comigo o teu sorriso contagiante e tua vontade de viver. Eternamente no coração, faz muita falta neste momento.

À minha amiga e colega de trabalho, Amanda, pela troca de ideias e auxílio nos momentos em que precisei me ausentar.

À Janaina, pela correção e ajustes finais do trabalho.

À minha orientadora, Luciana Pazini Papi, que me guiou pelo caminho da conclusão deste trabalho, a ti meu agradecimento especial. Obrigada pela dedicação, carinho e incentivo. Aos demais professores da Escola de Administração Pública e Social da UFRGS, pelos ensinamentos compartilhados.

Ao Clube da Sopa, na presença de seus idealizadores, Sérgio e Karla, que me fizeram sair da bolha e enxergar o mundo à parte que existe a minha volta, o que despertou o meu interesse pelo tema, e resultou neste trabalho.

Por fim, aos meus amigos de vida e de faculdade que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

“O mais escandaloso dos escândalos é que nos habituamos a eles.”

(Simone de Beauvoir)

RESUMO

O trabalho teve por objetivo investigar, no âmbito da Assistência Social de Porto Alegre (POA), os programas e ações desenvolvidas para proteção e assistência da população em situação de rua no contexto da COVID-19, bem como se (re)organizaram as equipes de trabalho e o trabalho em assistência Social (AS) de POA e, ainda, o papel dos níveis de burocracia na implementação de políticas públicas. O trabalho pretende enriquecer as discussões sobre o tema “gestão de políticas públicas municipais”, abarcando questões essenciais concernentes à parcela da população que faz das ruas seu principal espaço de sobrevivência. Em termos metodológicos, o trabalho lançou mão de uma pesquisa qualitativa com finalidade exploratória, buscando em documentos como se elaboraram as principais ações à população de rua no contexto da COVID-19. Durante a elaboração do trabalho, foi possível verificar que houve melhorias no tratamento aos direitos básicos para essa população, porém, com o aumento do número de pessoas vivendo nas ruas, e a falta de gerenciamento do controle de dados para identificar o número exato de indivíduos, as políticas públicas acabam sendo insuficientes para atender à demanda total, tornando o município de Porto Alegre ineficaz no contexto das políticas públicas em atenção à população em situação de rua.

Palavras-chaves: População em situação de rua. Assistência Social. Políticas Públicas. Saúde do Trabalhador. Controle e Participação. Covid-19.

¹ A COVID-19 é uma doença causada pelo Coronavírus SARS-CoV-2 (novo agente do coronavírus descoberto em 31/12/2019, após os primeiros casos serem registrados na China). Apresentando um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves, a doença tem apresentado um alto grau de infecciosidade e letalidade, tendo se disseminado por todos os continentes entre dezembro de 2019 e o momento presente.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue investigar, en el ámbito del POA Asistencia Social, los programas y acciones desarrollados para la protección y asistencia de la población en situación de calle, en el contexto del COVID-19², así como si los equipos de trabajo y las en AS del POA, y también el papel de los niveles burocráticos en la implementación de las políticas públicas. El trabajo pretendió enriquecer las discusiones sobre el tema de la gestión de políticas públicas municipales, abordando cuestiones esenciales que conciernen a la parte de la población que hace de las calles su principal espacio de sobrevivencia. En términos metodológicos, el trabajo hizo uso de una investigación cualitativa con propósito exploratorio, buscando en documentos cómo se desarrollaron las principales acciones para la población en situación de calle en el contexto de la COVID-19. Durante el análisis del trabajo se pudo constatar que hubo mejoras en el tratamiento de los derechos básicos para esta población, sin embargo, con el aumento del número de personas que viven en la calle, y la falta de manejo de control de datos para identificar el número exacto de personas, las políticas públicas resultan insuficientes para atender la demanda total, tornando la ciudad de Porto Alegre ineficaz en el contexto de las políticas públicas de atención a la población en situación de calle.

Palabras clave: población sin hogar; asistencia social; políticas públicas; salud del trabajador; control y participación; COVID-19.

² El COVID-19 es una enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2 (un nuevo agente del coronavirus descubierto el 31/12/2019, después de que se registraran los primeros casos en China). Con un cuadro clínico que va desde infecciones asintomáticas hasta afecciones respiratorias graves, la enfermedad ha mostrado un alto grado de infectividad y letalidad, habiéndose extendido a todos los continentes entre diciembre de 2019 y el momento actual.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas	17
Figura 2 - A hierarquia das burocracias públicas.....	19
Figura 3 - Pessoas em situação de rua	22
Figura 4 - A abordagem social na linha de frente do combate à Covid-19	24
Figura 5 - Charge de Miguel Paiva	31
Quadro 1 - Método de operacionalização.....	34
Figura 6 - Charge: aumento na população de moradores de rua.....	40
Figura 7 - ONG Centro Social da Rua - Resultados: projeto Cidadão da Rua	42
Figura 8 - Notícias Brasil de Fato	44

LISTA DE BREVIATURAS E SIGLAS

AS - Assistência Social

BNR - Burocracia de Nível de Rua

CENTRO POP - Centro de Referência Especializado para população em situação de rua

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

FASC - Fundação de Assistência Social e Cidadania

FESC - Fundação de Educação Social e Comunitária

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

GHC - Grupo Hospitalar Conceição

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LA - Liberdade Assistida

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

ONG - Organização Não-governamental

OP - Orçamento Participativo de Porto Alegre

PAEFI - Proteção e Atendimento Integral às Famílias e Indivíduos

PAIF - Proteção e Atendimento Integral às Famílias

PMPA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

POA – Porto Alegre

PSC - Prestação Serviço à Comunidade

PSR – Pessoa em Situação de Rua

PSE - Proteção Social Especial

OMS - Organização Mundial da Saúde

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.2 BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.2.1 Os níveis das burocracias públicas	19
2.3 A PROBLEMÁTICA DA SITUAÇÃO DE RUA NA SOCIEDADE BRASILEIRA ...	22
2.3.1 As políticas voltadas à população de rua	25
2.3.2 O SUAS e a nova política de atenção à população de rua.....	25
2.4 O CONTEXTO DA COVID	28
3 METODOLOGIA	32
4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE: O PAPEL DA FASC.....	36
4.1 AÇÃO RUA.....	38
4.2 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	39
4.3 AS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO CONTEXTO DA COVID-19	40
4.4 O TRABALHADOR DE LINHA DE FRENTE E A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE ...	46
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

Reflexo da histórica exclusão social e ocupando o nono lugar no ranking da desigualdade, o Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo quando se trata de distribuição de renda dos cidadãos. (IBGE, 2020). A pobreza permeia nossa sociedade desde as origens e vai além da repartição injusta e desigual da renda. Há desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida que se reflete no baixo acesso ao trabalho e a uma renda digna; no baixo acesso a serviços básicos; na má qualidade de acesso à informação; e na não participação social e política. (SILVA, 2010). Todos esses elementos produzem uma importante vulnerabilidade social e paralelamente a necessidade de atuação do Estado. Neste trabalho será explorada a vulnerabilidade social em sua situação mais aguda: a situação de rua; e se buscará entender como o Estado tem agido para atender às demandas sociais dela oriunda.

A população em situação de rua abrange um crescente número de pessoas na atualidade. Trata-se de uma população sem visibilidade, que vive em condições precárias e que luta diariamente por sua sobrevivência, necessitando da atuação do Estado e de políticas públicas para mitigar tais situações.

Conforme dados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), havia mais de 31.922 pessoas nessa situação no Brasil em 2008 e de lá para cá esse número só avança. O levantamento mais recente foi em 2016, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), e estima que o número de pessoas em situação de rua no Brasil seja de 101.854.

Dada essa situação, desde 1994 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, através da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), executa serviços voltados ao enfrentamento da questão da população adulta em situação de rua no Município, tendo construído inicialmente uma rede de atendimento de referência. Posteriormente, avançaram por meio de ações voltadas a esse público como o projeto “Ação Rua” de 2006, e com a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2011 (PORTO ALEGRE, 2011), momento em que profissionalizaram e qualificaram a rede de atendimentos.

Com efeito, desde 2009, momento da aprovação da Política Nacional para População em Situação de Rua, as ações voltadas a essa população têm avançado em território nacional, conjuntamente com o estabelecido no Sistema Único de Assistência Social. (SUAS).

O SUAS representou uma nova forma de organizar e gerir a AS no Brasil. Organizado como sistema tal como a saúde, a partir dele houve a regulamentação do funcionamento dos serviços e das responsabilidades dos entes – União, Estados e Municípios – como formuladores e executores das ações de AS. Ademais, com o sistema aprovado e em implementação, a AS cada dia avança mais no sentido de garantir o direito do cidadão e o dever do Estado. Mas isso nem sempre foi assim, pois de 1940 a 1988 a AS se configurou como um conjunto de ações dispersas, prestadas por entidades de caridade e filantropia.³

Com o SUAS em 2005, fica estabelecida a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua. A Lei nº 11.258 altera o parágrafo único do art. 23 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): “Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: [...] II - às pessoas que vivem em situação de rua”. (BRASIL, 2005).

Com isso, em 23 de dezembro de 2009 é assinado o Decreto nº 7.053/2009 - Política Nacional para População em Situação de Rua, que aos poucos vai incorporando à política de assistência social essa problemática social. (BRASIL, 2009). Porém, apesar dos avanços, a luta pela garantia de direitos dessa população é contínua. Com efeito, avançou-se na construção de serviços prestados e equipamentos públicos específicos como os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP). No caso do Rio Grande do Sul, atualmente, contamos com treze Centros POP, sendo três localizados no Município de Porto Alegre. (CENSO SUAS, 2020).

³ Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742, que regulamenta os artigos 203 e 204 da CF/88, reconhecendo a Assistência Social como política pública. Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS-2004) e da Norma Operacional Básica (NOB/2005), base legal para o sistema da política de assistência social (gestão municipal, estadual e federal), há a efetivação desta política, materializando assim os textos da Constituição Federal/88 e da LOAS, trazendo os conceitos estruturais para a consolidação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Entretanto, apesar das mudanças trazidas pelo SUAS, a problemática da situação de rua não se amenizou efetivamente. Em 2007, a pesquisa nacional sobre população em situação de rua, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) registrou 1.203 adultos em situação de rua em Porto Alegre. Tempo depois, mais especificamente em 2016, em pesquisa realizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o número de adultos em situação de rua era de 2.115 pessoas, o que representou um aumento de 57% desta população, no período de 2011 a 2016. De janeiro de 2019 a janeiro de 2020, a FASC atualizou o número para 2.679 adultos em situação de rua.

Esse cenário de vulnerabilidade aguda se aprofundou com a pandemia de COVID-19 que jogou na pobreza e desemprego mais de 13,9 milhões de brasileiros em 2020, representando 12,4% da população. De acordo com dados do IBGE, o Brasil tem mais de 13 milhões de pessoas na extrema pobreza (renda per capita de até R\$ 145,00 mensais), e quase 52 milhões na pobreza (renda per capita entre R\$ 145,00 e R\$ 420,00 mensais).

Pesquisa realizada recentemente pela ONG Centro Social da Rua, aponta que desde o início da pandemia de COVID-19 esta população aumentou cerca de 20%, e apresenta uma estimativa diferente da FASC, informando que seriam mais de 4 mil pessoas vivendo em situação de rua. O Consultório na Rua, defende que seriam cerca de 4 a 6 mil pessoas nesta situação.⁴

Nesse sentido, a pandemia tem pressionado os serviços socioassistenciais a darem respostas. Ademais, a situação atual revela um quadro desigual de atendimento e de inclusão de grupos e comunidades vulneráveis, um quadro que preocupa setores da sociedade ligados à assistência e voluntariado.

No caso de POA, no contexto da COVID-19, o Cadastro Único registrou 7.546 pessoas em situação de rua no RS, sendo a maior concentração em municípios de médio e grande porte.

⁴ É importante registrar a dificuldade em conceituar e mensurar esta população, pois a maioria dos censos leva em consideração o local da moradia, e por não terem moradia fixa, os moradores de rua são “cidadãos invisíveis”, excluídos do universo pesquisado nos censos oficiais.

Frente a esse contexto, o trabalho tem como problema de pesquisa: investigar, no âmbito da Assistência Social de POA, quais programas e ações foram implementados para proteção e assistência da população em situação de rua, no contexto da COVID-19? Como se (re)organizaram as equipes de trabalho e o trabalho em AS de POA?

A população em situação de rua carece de políticas de equidade, sendo assim o estudo tem por objetivos específicos, entender: quais programas e ações foram implementados pela FASC de POA, para proteção e assistência da população em situação de rua, no contexto da COVID-19, será observado como se organizaram as equipes de trabalho e a dinâmica de trabalho dos serviços durante a pandemia; investigar como os trabalhadores foram alocados e que cuidados receberam durante a pandemia para prestar atendimentos à população de rua.

O presente possui um caráter qualitativo e um objetivo exploratório, uma vez que procura conhecer profundamente uma realidade para posterior formulação de hipóteses e novas investigações. Do ponto de vista metodológico, se valerá de análise documental, bibliográfica e de conteúdo. Desta maneira, busca-se entender como se elaboraram as principais ações à população de rua no contexto da COVID-19, como se (re)organizaram as equipes de trabalho e o trabalho em AS de POA, especialmente daqueles que estão na linha de frente.

O interesse em produzir o presente trabalho se deu a partir da inserção como voluntária em um Projeto Social, o Clube da Sopa, e da inquietação gerada quando do contato com o mundo da população que vive em situação de rua. Um mundo invisível, onde as pessoas são excluídas dos seus direitos sociais básicos. O morador de rua é resistência à exclusão.

E foi esse voluntariado que originou a vontade de produzir este estudo, tendo como tema as pessoas em situação de rua e as formas de gestão dessa população, em particular no município de Porto Alegre.

A acentuação da pobreza no Brasil e o aumento exponencial do número de pessoas que vivem em situação de rua destacam a urgência e relevância com o qual este assunto precisa ser discutido. Com isso, a pesquisa ora pretendida surge em decorrência do grande interesse em aprofundar-me nas políticas públicas

desenvolvidas para atendimento da população que vive em situação de rua, bem como a forma que o governo presta este atendimento.

Atualmente, em razão da pandemia, alguns serviços, como a saúde pública, por exemplo, estão em evidência, nos mostrando assim a importância da coisa pública, a importância do papel do Estado e das políticas públicas. Mesmo tendo a consciência que os serviços não estão distribuídos de forma igualitária para todos, devemos fazer a reflexão de que tirar o Estado da vida das pessoas não é solução, tendo em vista que os mais pobres não teriam condições de sobreviver. A população em situação de rua é uma problemática social, e requer intervenções do Estado. É de suma importância perceber as intersecções entre as políticas públicas e os programas direcionados a esta população, bem como os marcos legais.

Este trabalho foi estruturado em três partes: apresentará uma revisão teórica no contexto da política de assistência de Serviço Social no que diz respeito à população em situação de rua, tendo como base as ações implementadas na pandemia do COVID-19; seguida dos aspectos metodológicos da pesquisa, análise e discussão dos dados levantados; e, por fim, considerações finais, com orientações e articulações do Município de Porto Alegre junto à pessoa e situação de rua (PSR) durante da pandemia de COVID-19.

2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nessa seção serão explicitadas as matrizes teóricas do trabalho, assim como as definições conceituais necessárias para a operacionalização de variáveis e investigação empírica. Assim, implementação, em políticas públicas, é um processo de interação estratégica entre diversos atores que operam em ambiente de incertezas, pelos diferentes interesses em jogo, que consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados, e a referisse ao potencial de implementação das políticas públicas - conjunto de instrumentos capaz de colocar em prática as políticas públicas projetadas pelo governo.

2.1 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

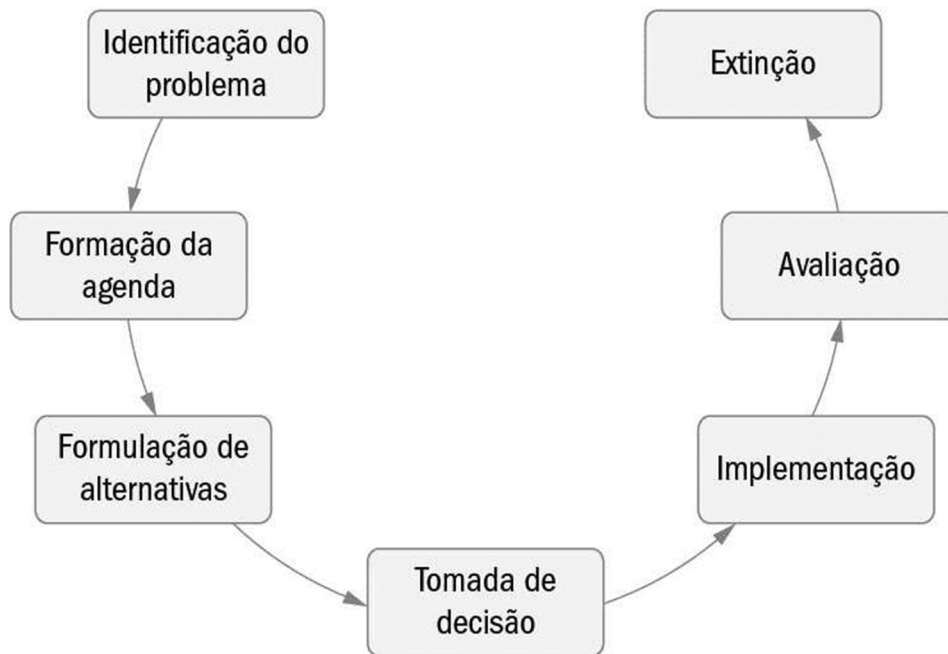
Originada no contexto estadunidense no início dos anos 1950, os estudos da análise de políticas se transformam e se expandiram ao longo dos anos em âmbito internacional.

No Brasil é possível verificar uma forte expansão nos estudos sobre as políticas públicas nas últimas décadas. Autores como Marta Arretche (2000) e Silva e Melo (2000), em seus estudos sobre políticas públicas buscam conhecer as características dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem no desenvolvimento do ciclo das políticas públicas, no qual interesses públicos e privados entram em jogo, principalmente nas fases de formulação e implementação.

O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, é um modelo de análise das políticas, sendo assim uma ferramenta importante para o planejamento e execução de ações que serão desenvolvidas. Formado pelas fases da formação da agenda, passando pela formulação, a implementação e a avaliação de políticas, o ciclo de políticas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. (SECHI, 2015).

Este ciclo serve para melhor desenvolver e implantar uma política pública. Não apenas para desenvolvê-las e implementá-las, mas também para compreender mais sobre a questão.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2015.

Nesse trabalho interessa investigar a fase de implementação no ciclo de políticas. A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas onde as ideias se materializam em práticas, onde as intenções são convertidas em ações e resultados. (HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013). Para tanto, são necessários recursos materiais, planejamento, recursos humanos, entrando a importância de se debater sobre a burocracia e seus níveis, assim como o papel do trabalhador, para colocar em prática as atividades propostas. Neste momento de implementação as funções administrativas como liderança e coordenação de ações são importantes, bem como a existência de recursos materiais e humanos para colocar as ações em prática.

2.2 BUROCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública não é uma resposta pronta às necessidades sociais, mas o resultado de conflitos e tensões na distribuição dos diferentes interesses e demandas sociais. Portanto, a análise do processo de implementação de políticas públicas precisa ser discutida em torno das temáticas sociais expressas nesse contexto, como a burocracia.

Na implementação de políticas públicas, a burocracia não pode ser ignorada ou minimizada: nas questões, agendas, requisitos e formulação de políticas, a burocracia é a chave para a construção, implementação e avaliação das políticas públicas, e é uma manifestação clara das necessidades sociais.

O debate sobre a burocracia está fortemente ligado ao da promoção do desenvolvimento. Entende-se neste, a burocracia administrativa como sendo um conjunto de instrumentos (recursos materiais – financeiro, recursos humanos – administrativo e planejamento - técnico) capaz de colocar em prática as políticas públicas projetadas pelo governo. Neste trabalho, portanto, consideramos fundamental o trabalhador de distintos níveis para a concretização das políticas públicas.

Tema de suma importância para a gestão pública a função dos burocratas, uma vez que a qualidade e quantidade dos serviços prestados dependem deles. Assim, entra a importância da valorização dos trabalhadores de AS, que desempenham papel fundamental na implementação cotidiana da política pública, em especial dos atores da burocracia de nível de rua. Segundo Michael Lipsky (1980), estes autores são fundamentais por conhecerem a realidade local em questão e possuírem discricionariedade para adaptar a situação desejada às condições ambientais dadas. Os agentes burocráticos participam tanto da formulação, como da implementação das políticas públicas.

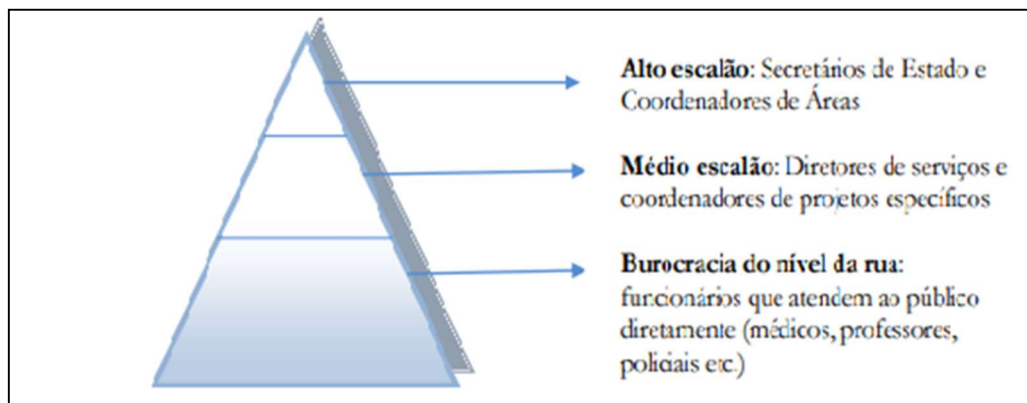
Tão importante quanto reconhecer o status político e seu papel na concretização de Políticas Públicas, é entender que existem tipos diferentes da burocracia que atuam em diferentes níveis e são instados por diferentes problemas. No nível mais alto, há os formuladores, parte deles como burocratas *stricto sensu*, ou seja, funcionários atuando segundo o posto de sua carreira, e outros como dirigentes

públicos, isto é, em cargos de nomeação livre – para os quais, ressalte-se, podem ser colocados também não-burocratas. (DE BONIS; PACHECO, 2010). A maioria das pesquisas tem se concentrado nesse tipo de burocracia. Mas eles não são os únicos com discricção para influenciar o ciclo de políticas. Também existem burocratas no nível médio e os que atuam mais diretamente sobre o povo, os chamados burocratas do nível da rua.

Neste contexto temos a burocracia de alto e médio escalão e a burocracia de nível de rua. As políticas são feitas pelas autoridades eleitas e pelos funcionários do topo (alto escalão) e são executadas pelos atores do baixo escalão (nível de rua). Os burocratas de nível de rua não apenas executam as políticas públicas (*policies*), eles também fazem a política (*politics*).

A figura abaixo apresenta, de forma esquemática, três tipos de burocracia, distribuídos num modelo piramidal. Embora as três categorias sejam importantes, o objeto deste trabalho se dará em torno da burocracia do nível de rua.

Figura 2 - A hierarquia das burocracias públicas



Fonte: Oliveira; Abrucio, 2011.

2.2.1 Os níveis das burocracias públicas

O corpo burocrático tem como função manter a administração pública funcionando, sem depender diretamente dos ciclos eleitorais. (SECCHI, 2010). Conforme citado anteriormente, as burocracias públicas possuem três níveis.

Segundo Lotta *et al.* (2018), existem diferentes tipos e escalões da burocracia, quais sejam: o alto e o médio escalão, e a burocracia de nível de rua. Essa distinção reflete o esforço de pensar a burocracia em termos de segmentação vertical, analisando as formas como atores localizados em diferentes níveis do aparelho estatal se relacionam com processos e desenvolvem diferentes modos de influência e intervenção ao longo do processo de construção das políticas públicas.

Os burocratas de alto escalão são entendidos pela literatura como sendo os que estão lotados em cargos e funções, classificados como cargos de alto escalão - os *policymakers*, ou seja, decisores com responsabilidade política. Estes precisam não apenas tecnicamente, mas politicamente também. Estes ocupam posições de nível estratégico, atuando na formulação das políticas públicas.

Em posição intermediária, se situa entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, os burocratas de médio escalão [...] que designam uma posição intermediária entre o topo e a base. (PIRES, 2012).

Os burocratas de médio escalão, assim como os de alto escalão e os burocratas de nível de rua, são importantes no desempenho das funções de transformações dos objetivos políticos e sociais em programas e projetos a serem executados pelo governo. São estes funcionários situados no médio da estrutura hierárquica da organização – gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar estratégias que o alto escalão da burocracia formula.

Dessa burocracia de médio escalão, fazem parte os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula. (PIRES, 2012).

Por fim, há a burocracia de nível de rua, também chamada de *street level bureaucracy*, os agentes que concretizam as ações do Estado perante os cidadãos – servidores que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, e que afetam diretamente o desempenho, a qualidade e o acesso aos bens e serviços providos pelo governo.

No âmbito da implementação das políticas é inegável o trabalho de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua. O cientista político identifica a burocracia de nível de rua como as organizações e o conjunto de agentes responsáveis pela

entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos. Este, aponta que são os burocratas de nível de rua que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais, e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública.

Os burocratas do nível da rua se tornaram centrais na discussão de política pública, de acordo com Lotta *et al.* (2010), por duas razões. Primeiro porque o debate sobre o serviço público está intrinsecamente ligado ao escopo e função destes burocratas. Segundo, porque estes burocratas do nível da rua são diretamente responsáveis por mediar a relação entre Estado e cidadão, recaindo sobre eles os bônus e ônus do atendimento do serviço público.

Assim, a análise de políticas públicas se constrói em meio a um campo multidisciplinar, o qual proporciona diversos caminhos teóricos para se examinar o andamento das ações públicas. (MULLER; SUREL, 2002). Neste ponto, interessa discutir a implementação de políticas públicas e o papel de um ator específico: a burocracia. Apesar de por longo tempo ter sido considerado o elo perdido no processo de produção das políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973), atualmente a implementação passou a ter maior atenção nos estudos de análise de políticas (HILL; HUPE, 2014), diversificando formas de análise e abordagens teóricas.

No Brasil, a última década mostrou um avanço importante desse tipo de estudo, sendo que atualmente cresce o interesse em entender o papel do trabalhador de linha de frente no processo de implementação. (LOTTA, 2019; PIRES, 2018).

O avanço dos estudos que consideram o papel dos indivíduos envolvidos na dinâmica de produção das políticas públicas têm considerado cada vez mais a centralidade do papel das burocracias, em específico as burocracias de nível de rua (LIPSKY, 1980), invertendo a forma de entender a implementação, como desvio de rota da formulação. Segundo o autor, estes burocratas possuem um papel fundamental na implementação, por conhecerem a realidade local em questão e possuírem discricionariedade para adaptar a situação desejada às condições ambientais dadas.

Lipsky (1980) aponta três fatores chaves para o conceito de burocracia de nível de rua (BNR) que envolvem o trabalho desses atores: (1) seu trabalho entrega

serviços públicos, (2) seu trabalho se faz na interação e (3) seu trabalho possui algum grau de discricionariedade, isto é, possibilidade decisória frente sua ação.

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) mostraram como os estudos a partir desse conceito de BNR podem contribuir para a discussão em torno da intersecção das literaturas de implementação e burocracia no Brasil. Mais recentemente, em meio ao contexto pandêmico, alguns estudos foram realizados ao longo do processo de adaptação da oferta de serviços públicos, com base no conceito de BNR, a partir da nomenclatura de trabalhadores e trabalhadoras de linha de frente, entendendo que muitos desses profissionais não se enxergam como parte da burocracia, mas realizam a entrega de serviços públicos em interação com a população.

2.3 A PROBLEMÁTICA DA SITUAÇÃO DE RUA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A desigual distribuição de bens sociais, a pobreza, a exclusão social, a invisibilidade, a discriminação, o preconceito e desrespeito às diferenças, são marcas que circundam uma grande parcela da sociedade e que existem por diversos fatores. Os mais vulneráveis são os que mais sofrem os impactos da ausência de políticas públicas eficazes. Este é o caso da população em situação de rua.

Figura 3 – Pessoas em situação de rua



Foto: Davidson Luna / Unplash. (Disponível em: <https://www.politize.com.br/pessoas-em-situacao-de-rua>)

De acordo com o relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU, “a situação de rua” é uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta de emergência global. A situação de rua é uma experiência pessoal de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, tendo como características o abandono, o desespero, a baixa autoestima e a privação de dignidade, que têm graves consequências para a saúde e a vida. O termo “situação de rua” não apenas descreve a falta de moradia, mas também identifica um grupo social.

Viver nas ruas não é um fenômeno recente. Historicamente, associa-se a desapropriação de terras, transformação da terra em mercadoria e desagregação social (DURKHEIM, 1996), problemáticas típicas da industrialização.

A pessoa em situação de rua é um ator invisível na cidade, e sua invisibilidade não é uma condição em si enquanto sujeito, mas, decorre de processos de exclusão social, de não ter um espaço onde permanecer, da violação do direito à habitação, entre outros. A ausência do Estado, que falha na efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua, acaba por invisibilizar essa população.

Esse contingente populacional não consta nos dados demográficos oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e nas amostras por domicílio. Tal ausência de dados se relaciona à dificuldade de elaboração de métodos para contagem e registro de populações nômades e fronteiriças, com características transterritoriais. O documento publicado pelo IPEA (2016) ainda alerta para a necessidade de dados oficiais sobre essa população:

A ausência de dados oficiais [...], justificada pela complexidade operacional de uma pesquisa de campo com pessoas sem endereço fixo, prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para esse contingente e reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais. (IPEA, 2016, p. 7).

Com a pandemia, o aumento do número de pessoas vivendo pelas ruas, e a falta de gerenciamento do controle de dados para identificar o número exato de indivíduos, as políticas públicas acabam sendo insuficientes para atender à demanda total, tornando-se ineficaz em relação a atenção à população em situação de rua. A rua não permite isolamento social, ela é por si a expressão da convivência, do trânsito, da troca, do coletivo.

Figura 4 – A abordagem social na linha de frente do combate à Covid-19



Fonte: <https://www.crprs.org.br/entrelinhas/87/relato-de-experiencia-abordagem-social-na-linha-de-frente-do-combate-a-covid-19>

A pandemia escancara inúmeros problemas estruturais do Brasil, o avanço da pandemia apresenta um enorme desafio adicional para as políticas públicas, em especial a de atenção à saúde e aos menos favorecidos, como por exemplo, a população em situação de rua. Além dos riscos inerentes à doença, que tem como medidas sanitárias prioritárias – isolamento, distanciamento social e higiene –, aspectos distantes das condições dispostas para realidade desse grupo populacional, a ausência de circulação social nas ruas impõe obstáculos para a subsistência diária, dada a escassez das fontes de trabalho, renda e doações. (NATALINO; PINHEIRO, 2020).

O Estado brasileiro busca solucionar tal problematização por meio de políticas públicas, programas e leis que visam o atendimento à população em situação de rua para que estes passem, aos poucos, a resgatar a sua cidadania. Porém, conforme mencionado anteriormente, não é a totalidade dessa população que é atendida.

No entanto, neste contexto da pandemia, com impactos diversos, danos, incertezas, ficou comprovada a necessidade de uma Estado Social, com políticas integradas e universais de proteção social. É preciso pensar para além de mediadas

temporárias, é preciso buscar a efetivação de políticas públicas que assegurem o direito à moradia digna e à vida. É preciso criar estratégias para se conseguir garantir direitos já consolidados legalmente.

Portanto, diante do exposto, fica evidente a necessidade de atenuar o problema da população em situação de rua no Brasil. No atual contexto, a situação de rua no passa facilmente de temporária para permanente.

2.3.1 As políticas voltadas à população de rua

Chamada de rede socioassistencial, garantida pela política pública de assistências social, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é dividida em modalidades, especificamente em níveis de complexidade, na qual a população em situação de rua faz parte da rede de proteção especial. Esta atua no atendimento assistencial aos indivíduos e famílias que se encontram em situação de rua, ou em abandono.

A rede socioassistencial é uma política pública social constituída por um conjunto de serviços que compõe o SUAS e são prestados diretamente ao cidadão ou por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos.

2.3.2 O SUAS e a nova política de atenção à população de rua

Modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social, o SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão e organização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social em todo o território nacional. O sistema materializa o conteúdo presente na LOAS e organiza a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no território brasileiro. Em Porto Alegre, desde 1996, é realizada a abordagem de rua a pessoas adultas e famílias.

A PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS/2005) trouxeram ao país o desafio da implementação do SUAS: a organização e a estruturação de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais.

Assim como a saúde, a assistência social é um direito do cidadão e dever do Estado e suas ações fazem parte da Política de Seguridade Social não-contributiva.

O suas é um sistema público não-contributivo, descentralizados e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. (NOB/SUAS/2005).

A rede socioassistencial possui como unidades de referência ao atendimento a este segmento da população, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP). Estes equipamentos devem funcionar de forma articulada, tendo em vista as especificidades dessa população.

Aos CREAS cabe a oferta de um acompanhamento especializado, visando prevenir agravamentos das situações de risco pessoal e social, além de possibilitar a construção do processo de saída das ruas, por meio de intervenções em rede e o acesso aos benefícios socioassistenciais.

O Centro POP destina-se exclusivamente ao atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, podendo também ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme avaliação e planejamento prévio do gestor local. É importante ressaltar que o Centro POP deve considerar, desde o planejamento, a identificação de pessoas em situação de rua, até sua inclusão no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal. Diferentemente do CREAS, que atua com diversos públicos e ofertas, o Centro POP volta-se, especificamente para o atendimento especializado à população em situação de rua, devendo ofertar, obrigatoriamente, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, sendo responsável pela organização e oferta dos serviços

socioassistenciais da Proteção Social Básica do SUAS nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Destinado à população fragilizada pela pobreza, ausência de renda, e com acesso precário aos serviços públicos, ou que esteja com os vínculos afetivos enfraquecidos, porém ainda não rompidos, a equipe do CRAS trabalha preventivamente, organizando e ofertando serviços com o objetivo de emancipar esses indivíduos. É por meio do CRAS que a proteção social da assistência social se territorializa e se aproxima da população, reconhecendo a existência das desigualdades sociais interurbanas e a importância da presença das políticas sociais para reduzir essas desigualdades. Previne situações de vulnerabilidade e risco social, bem como identificam e estimulam as potencialidades locais, modificando a qualidade de vida das famílias que vivem nas localidades.

Embora muito importante, a atuação do SUAS ainda é desconhecida pela população no geral. Precisam se ater para a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas eficazes, capazes de proporcionar ações integradas e articuladas entre si, para um bom funcionamento do serviço. É preciso monitorar, acompanhar e fiscalizar as ações e os equipamentos que prestam serviços, para que número de abrigos e albergues sejam suficientes para atender a demanda.

Neste ínterim, reside a importância de outro pilar de consolidação da política de AS, o controle social exercido pelos conselhos.

O controle social é considerado como o exercício democrático de acompanhamento da administração e avaliação das políticas, e dos recursos financeiros atribuídos para a sua execução. Para isso, é essencial que exista um laço fortalecido entre a participação social e as políticas públicas.

Os conselhos, são estes espaços, espaços prioritários para a implementação do controle social por meio da participação social, e que contribuíram significativamente para a formulação e aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004.

O Conselho Municipal de Assistência Social possui muitas competências e atribuições, as principais no seu respectivo âmbito de atuação são: deliberar e fiscalizar a execução da política de assistência social e seu funcionamento; convocar e encaminhar as deliberações das conferências de assistência social; apreciar e aprovar o Plano da Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária

dos recursos da assistência social a ser encaminhada ao Poder Legislativo; apreciar e aprovar a execução orçamentária e financeira do Fundo de Assistência a ser apresentada regularmente pelo gestor do Fundo; divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais; inscrever entidades de Assistência Social, bem como serviços, programas, projetos socioassistenciais; fiscalizar a rede socioassistencial (executada pelo poder público e pela rede privada) zelando pela qualidade da prestação de serviços; eleger entre seus membros a sua mesa diretora (presidente e vice-presidente, paritariamente); aprovar o seu regimento interno; acompanhar a gestão integrada de serviços e benefícios socioassistenciais; e, exercer o controle social da gestão do trabalho no âmbito do SUAS, conforme prescrito na NOB/SUAS/RH/2006. Mas importante considerar que, seus objetivos devem impelir e capacitar a participação dos representantes da sociedade civil e do poder público em defesa dos princípios democráticos. A participação social, apesar de expressar resultados, precisa ser fortalecida para que haja um controle mais eficaz das políticas públicas, garantindo assim a ampla defesa e garantia dos direitos humanos. E, os conselhos trazem a capacidade de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil a partir da participação popular em conjunto com a administração pública. Assim, essa é uma instância de deliberação que colabora com a implementação da política pública e o controle sobre os rumos da mesma, podendo colaborar com a decisão das ações estratégicas e na proteção aos trabalhadores.

2.4 O CONTEXTO DA COVID

A pandemia do Covid-19 é um reflexo da desigualdade. A ameaça do Covid-19 não é apenas viral. A ameaça do Covid-19 é coproduzida pelas condições desiguais de vida da população brasileira. A propagação do novo coronavírus aumenta a vulnerabilidade de quem vive na rua e exige atuação mais intensa do poder público.

A **pandemia de Covid-19** escancarou inúmeros problemas estruturais do Brasil. Um deles é a situação da população de rua, que atravessa a história do país desde o período da Colônia e tampouco conseguiu ser resolvido com a expansão das políticas públicas nos últimos anos.

Se considerar que ficar em casa é parte central da política de enfrentamento ao Covid-19, como ficam essas populações que vivem nas ruas?

A população em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19. A maioria vive em grandes cidades do Sudeste, Nordeste e Sul, e destes 81,5% está em municípios com mais de 100 mil habitantes, principalmente das regiões Sudeste (56,2%), Nordeste (17,2%) e Sul (15,1%).

Uma emergência sanitária que nos faz pensar sobre como são tratados historicamente os menos favorecidos. Não se enfrenta somente a emergência, mas sim a permanência de uma violência estrutural em que as formas de implementação das políticas estatais são um agente importante.

No caso da população em situação de rua, esse enfrentamento significa ir além das políticas globais de enfrentamento da pandemia, que são necessárias, mas insuficientes. A boa estruturação do sistema de saúde, o investimento em políticas científicas, a expansão da testagem e um aparato eficiente de gerenciamento de populações precisam estar associados às políticas específicas, visando o combate da permanência da situação de precariedade da população de rua.

O avanço da pandemia apresenta um enorme desafio adicional para as políticas de atenção à população em situação de rua, especialmente neste cenário de ampliação desse contingente.

O Conselho Nacional de Direitos Humanos, vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos do governo federal emitiu uma nota pública pedindo que o Estado garanta os direitos da população em situação de rua no país. O conselho demandou, entre outros pontos, o pagamento de aluguel social a essa parcela da população durante o tempo em que durar a pandemia; a realização de testes periódicos para COVID-19 e o fornecimento de máscaras faciais de proteção descartáveis e de material informativo sobre a doença.

Em algumas cidades brasileiras abrigos emergenciais estão sendo criados para acolher a população de rua durante a pandemia. A proposta é oferecer abrigo, orientação e garantir nutrição e higiene, além de isolar aqueles que estejam com suspeita da COVID-19, ou que façam parte dos grupos de risco. São instalações provisórias, como tendas e contêineres, ou que aproveitam estruturas já existentes,

como as escolas com aulas paralisadas. Melhorias pontuais para garantir o acesso do público à higienização também estão sendo feitas em áreas de maior concentração de moradores de rua de algumas cidades.

Outra proposta é a adoção de planos de contingenciamento da pandemia. Em Porto Alegre, no dia 26 de março de 2020, foi entregue um documento aos representantes do Poder Público Municipal, o “Plano de Contingenciamento da Pandemia do Corona Vírus (Covid-19) para a População em Situação de Rua de Porto Alegre”. O documento é resultado do diálogo entre representantes das pessoas em situação de rua, com o coletivo de organizações da sociedade civil e profissionais do serviço público, e tem dado suporte a algumas iniciativas, pois foi construído dialogando com a população de rua – atendendo às suas expectativas e indo ao encontro das suas condições de vida. A proposta do plano foi atender às expectativas e ir ao encontro das condições de vida da população de rua. Entre as medidas sugeridas constam:

- disposição de espaços públicos e materiais de higiene necessários para banhos e limpeza de mãos, roupas e utensílios;
- ampliação de espaços de acolhimento como abrigos e albergues com a remodelação de suas estruturas de modo a permitir o distanciamento social necessário para evitar a disseminação do vírus;
- investimento em programas de habitação que possibilitem a menor ocupação de abrigos e albergues;
- atenção especializada da saúde para população de rua, que já conta com doenças preexistentes e muitas vezes negligenciadas pelo sistema de saúde;
- testagem da população de rua em relação ao COVID-19;
- criação de espaços de quarentena para permanência dos atingidos pelo vírus, bem como de lugares protegidos para grupos de maior risco, como idosos, soropositivos, doentes e mulheres grávidas;
- garantia de segurança alimentar e de uma renda mínima que possibilite a sobrevivência de pessoas que, em muitos casos, dependem da realização de pequenos serviços autônomos e eventuais, da venda de mercadorias em sinaleiras e do recolhimento de bens de caridade, escassos em tempos de isolamento social.

Mesmo com a população de rua presente em praticamente todas as cidades brasileiras, a sociedade “não sabe quase nada” sobre ela, porque não há investigações qualitativas no cenário nacional, não há diagnóstico, não há uma preocupação histórica na produção de dados, no sentido de quantificar e qualificar essa população e, apesar das ações emergenciais que as prefeituras vêm realizando, é crescente o aumento do contingente em situação de rua durante a pandemia.

Em um contexto social que clama por isolamento, como isolar e proteger quem já se encontra desprotegido e desprovido dos direitos fundamentais? Será que a pandemia causada pelo Covid-19 não aumentará a invisibilidade das pessoas em situação de rua?

Figura 5 – Charge de Miguel Paiva



Fonte: O Estado de São Paulo, publicada em 05/10/1988.

3 METODOLOGIA

Para atender os objetivos dispostos neste projeto, fez-se necessário um levantamento bibliográfico e pesquisa documental acerca da constituição da Política de Assistência Social, em especial sobre a temática da população em situação de rua no município de Porto Alegre, bem como levantamento de conteúdo publicizados nas mídias sociais. O estudo teve como proposta investigar e compreender a implementação de Políticas Públicas Assistenciais, para atendimento da população em situação de rua, executada no âmbito municipal, no contexto da COVID-19, no período de 2020 a 2021.

O presente estudo possui, portanto, um caráter qualitativo e um objetivo exploratório, uma vez que procurou conhecer profundamente a realidade para posterior formulação de hipóteses e novas investigações. Do ponto de vista das técnicas, se valeu de análise documental, bibliográfica e de conteúdo. Decretos, portarias e leis municipais, assim como artigos publicados, fizeram parte da elaboração da pesquisa. Desta maneira, buscou-se identificar a implementação das políticas públicas de assistência social, voltadas à população em situação de rua, ao longo do tempo, em especial para atender as demandas da COVID-19.

Foi realizado levantamento bibliográfico da política de assistência social na temática da população em situação de rua, onde foram coletados dados na Fundação de Assistência Social, IBGE e Ministério de Desenvolvimento Social, bem como documentos que embasaram a política pública de assistência social para apresentação de parâmetros estatísticos interpretativos, em razão das ações em curso referentes à implementação da Política para esse segmento populacional.

Utilizou-se também da análise documental, com a leitura das atas das plenárias do CMAS, dos anos de 2020 e 2021, a fim de verificar e identificar a realização e/ou manutenção de programas, serviços, benefícios assistenciais e ações de gestão executados no município de Porto Alegre, no contexto da COVID-19, à PSR. Nas citações destas atas subtraiu-se o nome dos(as) relatores(as) por números, em atenção a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. (LGPD, 2018).

A análise desses materiais foi realizada por meio de exame do conteúdo em torno da implementação de políticas públicas e a burocracia. A operacionalização em torno dos conceitos aconteceu da seguinte maneira:

1. Implementação de Políticas Públicas: realizado levantamento bibliográfico e pesquisa documental acerca da constituição da Política de Assistência Social, em especial sobre a temática da população em situação de rua no município de Porto Alegre;
2. Ações: Planejamento – técnico: análise documental, bibliográfica e de conteúdo para verificar as estruturas físicas disponíveis para execução dos serviços destinados à população em situação de rua do município de Porto Alegre. Verificar, também, se dispõe de equipamentos adequados e se essa situação se modificou em função da COVID-19; verificando outros elementos necessários para o funcionamento das atividades.

Importante registrar que ao longo do desenvolvimento deste trabalho mudou-se o rumo da estratégia metodológica em razão da dificuldade de acesso e da falta de retorno das Instituições. Este estudo ficou comprometido no desenvolvimento das questões que abrangem o trabalhador de AS, uma vez que não se obteve retorno da pesquisa enviada à Instituição que regula e implementa a Assistência Social de POA, a FASC.

Após demora no retorno da FASC, tentou-se contato com o CMAS sendo que este é um órgão de controle social vinculado à estrutura da FASC, e que acompanha o planejamento e a execução da Política Municipal de Assistência Social do município de Porto Alegre, para resposta do questionário, e mais uma vez não se obteve retorno.

Sendo assim, tendo em vista a dificuldade de obtenção de dados em relação aos trabalhadores da AS, em especial no contexto da pandemia, bem como das ações desenvolvidas, buscou-se como alternativa a análise das Atas de plenárias do CMAS, a fim de verificar e tentar identificar o registro de demandas e ações em relação à população em situação de rua no contexto da COVID-19, bem como do trabalhador de AS, o que inclusive resultou em um pedido de acesso à informação, através do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) de Porto Alegre, pois em

consulta ao site da Prefeitura de Porto Alegre, página do CMAS, constatou-se que as Atas de 2020 e 2021 contém informações públicas, que conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI) deveriam estar à disposição do cidadão, mas, não estavam publicadas.

Houve também a iniciativa de contato com o CRAS da Lomba do Pinheiro, núcleo Ação Rua, porém a orientação da FASC aos Centros de Referência, é que por serem instituições conveniadas e não próprias, não podem participar de entrevistas/pesquisas, pois o serviço próprio de Porto Alegre, no caso a FASC, é quem deve responder estas questões.

Com isso, registra-se o quão trabalhoso e difícil é ter acesso à dados que deveriam ser publicizados. O quadro 1 demonstra as categorias e os instrumentos de análise utilizados.

Quadro 1 - Método de operacionalização

Categoria de análise	Aspecto/características a serem analisadas	Instrumentos da análise
Implementação de Políticas Públicas	Levantamento bibliográfico e pesquisa documental, acerca da constituição da Política de Assistência Social destinada à população em situação de rua, em específico do município de Porto Alegre.	a) Observação b) Documentos Ministério Desenvolvimento Social c) Documentos FASC d) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e) Lei nº 11.258 de 30 de dezembro e 2005 f) Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 g) Política Nacional de Assistência Social h) Sistema Único da Assistência Social

<p>Burocracia e Políticas Públicas</p>	<p>a) Planejamento – técnico: se valerá de análise documental, bibliográfica e de conteúdo, de entrevistas semiestruturada com trabalhadores da área e gestores do município. Verificar as estruturas físicas disponíveis para execução dos serviços destinados à população em situação de rua do município de Porto Alegre, se dispõe de equipamentos adequados, se isso se modificou em função da COVID; serão verificados outros elementos necessários para o funcionamento das atividades.</p>	<p>a) Análise de Atas das Plenárias do CMAS b) Documentos FASC c) Levantamento nas mídias sociais</p>
<p>Implementação da política de AS voltada à situação de rua no contexto da COVID</p>	<p>a) Programas de Assistência Social voltados à população em situação de rua no município de Porto Alegre; b) Análise do papel das burocracias na implementação de política pública de Assistência Social no município.</p>	<p>a) Documentos FASC b) Análise de Atas da Plenárias do CMAS c) Levantamento nas mídias sociais</p>

Fonte: autoria própria.

4 A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE: O PAPEL DA FASC

Neste capítulo, serão demonstrados os resultados do trabalho que teve por objetivo verificar as principais ações do Município de Porto Alegre, nas ações e na implementação de políticas públicas à população em situação de rua, bem como o serviço da AS de POA, especialmente daqueles que estão na linha de frente.

Para a implementação de políticas públicas utilizou-se a estratégia metodológica de análise qualitativa, através da análise das atas de plenárias realizadas pelo CMAS nos anos de 2020 e 2021, com a busca por palavras-chave (saúde do trabalhador, plano de enfrentamento Covid-19, população em situação de rua, políticas públicas e Covid-19). E, para as ações (planejamento e recursos), além da análise das atas, valeu-se de documentos publicados pelas Instituições bem como notícias veiculadas nas mídias sociais.

Em Porto Alegre o órgão gestor da Política de Assistência Social é a FASC, é responsável pela oferta de serviços, programas e benefícios que promovam a inclusão de cidadãos, famílias e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social. Por meio de sua rede socioassistencial própria e, também de parcerias, trabalha balizada pelas diretrizes e princípios da Política Nacional de Assistência Social, a qual define a assistência como direito à proteção social e objetiva a consolidação dos direitos sociais a todos que dela necessitam.

A FASC tem sua atividade voltada às questões sociais e ao trabalho comunitário desde o início de sua história. Tudo começou no final da década de sessenta, com o crescimento do núcleo urbano e a necessidade de espaços de lazer e recreação adequados. Atualmente, conta com cerca de 600 servidores atuando junto às doze equipes de rua. Além de conversar com as pessoas em situação de vulnerabilidade, oferecem abrigo gratuito.

Em 1994, a Prefeitura Municipal delegou à FASC, na época Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), a responsabilidade legal de implementar a política de assistência social na cidade, conforme os princípios legais da Constituição Brasileira de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993.

Porto Alegre hoje conta com vinte e dois Centros de Referência de Assistência Social. O principal serviço ofertado no CRAS consiste no Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), o qual desenvolve ações de acompanhamento grupal e familiar, bem como atividades comunitárias e preventivas no território. Além do PAIF, oferece o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para diferentes faixas etárias, o qual também é ofertado pela rede de parcerias.

A Proteção Social Especial (PSE) é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e de trabalho infantil, dentre outras. A PSE compreende os serviços de Média e Alta Complexidade. Na rede de Média Complexidade, Porto Alegre conta com nove CREAS, os quais executam os serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC). Fazem parte, também, dos serviços da Proteção, os de atendimento diurno à população em situação de rua e idosos, como os Centros POP e Centro do Idoso.

A rede da Alta Complexidade coordena o conjunto de serviços que garantem o atendimento integral a indivíduos ou famílias em situação de risco pessoal e social, no que tange a abandono, ameaça ou violação de direitos, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e situação de rua. Essa população necessita de acolhimento institucional provisório ou de longa permanência fora do seu núcleo familiar e/ou comunitário. Essa rede é composta por serviços de acolhimento institucional para crianças, adolescentes, adultos, famílias, idosos e pessoas com deficiência, sendo em sua maioria executada por serviços da sociedade civil parceirizados com a Fundação.

Dentre as ações realizadas temos o Consultório de Rua - atendimento à população em situação de rua, com abordagem na rua e duas sedes, uma vinculada ao Grupo Hospitalar Conceição (GHC) e uma vinculada ao Centro de Saúde Santa Marta, e o serviço Ação Rua, que visa à inclusão social da população em situação de rua, ao qual daremos destaque.

4.1 AÇÃO RUA

O serviço Ação Rua é o desdobramento histórico das políticas públicas de enfrentamento à violação de direitos de crianças, adolescentes e suas famílias em situação de rua do município de Porto Alegre. O serviço é ofertado desde março de 2007 e atua na abordagem e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de um serviço composto por treze núcleos, organizados de forma territorializada - cada equipe atende uma região específica da cidade, e é executado a partir de um convênio com a FASC.

O programa estabelece duas categorias centrais para identificar a infância e juventude em situação de rua: rua moradia e rua sobrevivência, em que a primeira estaria relacionada a indivíduos que moram nas ruas e a segunda ao trabalho infantil, e sustenta-se na construção das políticas sociais realizada pela rede de atendimento da cidade de Porto Alegre.

O serviço Ação Rua está inserido em um marco normativo de diretrizes políticas e ações voltadas para a assistência social que foram produzidas a partir da década de 2000. Entre elas, a PNAS 2004 - conjunto de diretrizes relativas à assistência social – e a tipificação do SUAS, em 2009. Com o SUAS (2009), ocorreu uma padronização nacional e uma organização de serviços e ações esquematizados por níveis de proteção, sendo eles o de Proteção Social Básica e o de Proteção Social Especial, divididos entre Alta e Média Complexidade.

O Ação Rua atende toda a cidade de Porto Alegre, e conforme citado anteriormente, cada equipe é responsável por determinadas regiões na cidade, que são estabelecidas e divididas conforme a divisão territorial proposta pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP), abrangendo todo o município⁶. O objetivo do programa é:

Propor alternativas de alteração à situação de rua vivenciada por crianças e adolescentes que têm nela seu espaço de moradia e/ou sobrevivência, ampliando e articulando os serviços da rede já existente e incluindo a criança/adolescente e sua família na Rede

⁶ O mapa das regiões do Orçamento Participativo está disponível em: <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zU5OUCIRxCgU.kLRJgc-vNi5M>. Acesso em 25 abr. 2021.

Sócio Assistencial do Município, visando a garantia de direitos e inclusão social. (PMPA, 2006, p. 6).

O Ação Rua tem como meta o acompanhamento de, no mínimo, 60 crianças e/ou adolescentes e suas famílias, além das demais ações previstas no projeto técnico, como abordagem social e monitoramento, conforme a demanda de cada território.

Para que os programas de políticas públicas possam ter continuidade é de fundamental importância o controle dessas políticas. No município de Porto Alegre a figura central deste controle é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

4.2 CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

No município de Porto Alegre, conforme citado acima, a figura central do controle das políticas públicas da AS é o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. O CMAS tem o papel de realizar o controle das políticas públicas de Assistência Social no município de Porto Alegre. Consta no site da Prefeitura de Porto Alegre:

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é um órgão de controle social da Política de Assistência Social do município. É composta por representantes do poder público e da sociedade civil. O objetivo do CMAS é avaliar e deliberar sobre a política de assistência social, através de debates, estabelecimento de normas e fiscalização da prestação dos serviços sociais no Município, com base nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742 de dezembro de 1993. (PMPA, 2021).

O Conselho é instância colegiada entre Governo e Sociedade Civil, composto por 45 membros titulares e suplentes, sendo 21 representantes do governo e 24 da sociedade civil. Destes, participam a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), três entidades prestadoras de serviço, duas entidades de representação de usuários, uma entidade de profissionais do setor e dezessete representantes de Comissões Regionais de Assistência Social, seguindo a mesma

regionalização do Orçamento Participativo. A Diretoria Executiva é escolhida entre seus membros, conforme art. 14 da LC nº 352/95. (PMPA, 1995).

Com a função de deliberar sobre a política de assistência social do Município de Porto Alegre, o Conselho orienta suas ações através da expedição de Resoluções, fruto das deliberações das assembleias ordinárias ou extraordinárias.

4.3 AS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE NO CONTEXTO DA COVID-19

Através da pesquisa realizada em torno da Assistência Social do município de Porto Alegre, bem como das notícias veiculadas na mídia, foi possível constatar que o planejamento da FASC foi afetado, tendo em vista os cortes realizados pela Secretaria Municipal da Fazenda. Sendo assim, vários serviços foram afetados, dentre eles os serviços prestados à PSR. De 2011 a 2016 os números relativos à PSR aumentam progressivamente. Com a pandemia, o aumento das pessoas morando nas ruas da capital chegou a 70% em relação a 2016, totalizando um número de 3.850 pessoas, segundo a presidente da FASC.

Figura 6 – Charge: aumento na população de moradores de rua



Fonte: Blog do AFTM.

A população em situação de rua, segundo a Presidente da FASC, Cátia Lara Martins, em participação no Programa “Cruzando as Conversas”, possui, três características em Porto Alegre: situação de rua mendicância, situação de rua moradia e situação de trabalho/menicância infantil, e que não basta somente o acolhimento da FASC como gestora da política de assistência social. Segundo ela,

[...] são necessárias outras políticas, e é preciso pensar no acesso do serviço também. É preciso cada vez mais do fortalecimento de vínculos entre Estado e Sociedade Civil, para acolher as pessoas em situação de rua, especialmente neste momento peculiar que estamos vivendo. (PROGRAMA CRUZANDO AS CONVERSAS, 2022).

É neste fortalecimento de vínculos que entra o CMAS, atuando como controle social e como articulador das questões socioassistenciais.

No que se refere à pandemia, o Plano de Contingenciamento de Coronavírus (COVID-19) para a População em Situação de Rua (PSR) de Porto Alegre começou a ser debatido no dia 19 de março de 2020, após a Organização Mundial da Saúde (OMS) considerar o vírus como uma pandemia. A partir disso, algumas ações foram discutidas para auxiliar a PSR, visto que essa população fica mais exposta a contrair o vírus. O acesso à água, acesso a banheiros públicos, acesso à saúde e acesso à alimentação foram os principais pontos debatidos nesse plano.

O acesso à água foi proposto para ser inserido em locais de fácil acesso a essa população, porém não houve a concretização da proposta. De acordo com matéria publicada no Jornal Brasil de Fato, higienizar as mãos, a principal recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) para evitar o contágio e a disseminação do novo coronavírus, é ato vedado à população que vive nas ruas em Porto Alegre.

Noticiado nas mídias, um exemplo, é o caso do coletivo “Os Cozinheiros do Bem”, que com recursos advindo de doações, realizaram a implantação de pias sob alguns viadutos, e logo foram duramente criticados pela FASC, que por determinação da Prefeitura pediu para retirar as pias portáteis dos viadutos. Segundo Julio Ritta, idealizador do Coletivo, a argumentação para retirada das pias seriam o motivo de aglomeração de gente, conforme trecho da matéria publicada:

A manutenção será toda feita pela gente. Conseguimos parceiros como a UFCSPA e o TransLAB.Urb, [coletivo] de urbanistas especializados em inovação social urbana, que farão a parte técnica de instalação. A única coisa que pedimos para a prefeitura foi o ponto

de água, mas infelizmente, negaram, argumentando que as pias seriam motivo de aglomeração de gente. (HOFMEISTER, 2020).

Segundo levantamento da ONG Centro Social da Rua, o aumento do número de pessoas em situação de rua em Porto Alegre é mais uma das consequências causadas pela pandemia do coronavírus. De acordo com a pesquisa realizada nos dias 12 e 13 de dezembro de 2020, 26,9% da população em situação de rua tinha um local para morar há até um ano antes do estudo. A pesquisa faz parte do projeto Cidadão da Rua, onde voluntários entrevistaram um total de 805 pessoas na Capital.

Figura 7 – ONG Centro Social da Rua - Resultados: projeto Cidadão da Rua



Fonte: <https://centrosocialdarua.com/midia/>.

Conforme a pesquisa,

- 19,7% foram morar na rua após o início da pandemia;
- 6,1% são idosos;
- 19,9% não têm documentos.
- 0,8% declararam nunca terem sido registrados;
- 40% não receberam nenhum auxílio do governo;
- 33,2% recebiam Auxílio Emergencial;
- 36,5% fizeram teste para Covid-19;

- 26,1% tiveram Covid-19 ou conhecem alguém que teve.

Conforme estimativa da prefeitura de Porto Alegre, o número de pessoas morando nas ruas da Capital passou para 3,8 mil no último ano, um aumento de 38% em relação a 2019. O desemprego é apontado como uma das principais causas desse aumento da população em situação de rua.

Contudo, conforme dito anteriormente, é de fundamental importância a atuação e presença do controle social, neste caso do CMAS, para que se possa garantir os direitos dessas mais de 3.000 pessoas que hoje se encontram em situação de rua. Neste sentido, feita análise dos dados no que se refere à assistência social no município de Porto Alegre, constatou-se, através da análise das Atas do CMAS, que o tema PSR sendo abordado nas Plenárias do Conselho. O que não significa dizer que na prática as ações ocorram de forma efetiva.

A responsabilidade de garantir o mínimo social é do Estado, porém, fica a cargo dos Conselhos Municipais o controle da aplicação dessas políticas públicas à PSR. Com o colapso da pandemia do coronavírus, o que foi observado pelas organizações da sociedade civil, bem como pelos conselhos, tendo em vista o baixo acesso da PSR às políticas públicas, foi a falta de cuidado do município frente a essa população.

[...] Conforme relatora 1: Bem objetivo, pessoal. Eu acho que essa questão do recurso do Covid-19 já está para lá de passado o tempo de ser esclarecido se já foram feitas as compras, aliás, o destino que ele tinha que ter, que eu acho que ainda não. O tempo está passando e cada vez está ficando pior a situação. Então eu não sei, eu não consigo entender porque essa demora. Se a FASC já fez o uso do recurso, eu ainda não enxerguei na minha comunidade, me desculpe, né, posso estar desinformada. E também se não fez, por que não o fez? Eu acho que o CMAS, eu venho acompanhando até conversas no próprio grupo, está fazendo o que pode para ter uma explicação quanto a isso. Eu não sei mais o que falta [...]. (CMAS, Trecho da Ata nº 004/2020).

As notícias veiculadas nas mídias dão conta de que os serviços oferecidos não comportam o total de pessoas que vivem em situação de rua, diferentemente do que diz a FASC. Ou seja, existem divergências de informação neste sentido, ao que parece falta transparência nas informações prestadas pelo município de Porto Alegre, através da FASC.

Figura 8 - Notícias Brasil de Fato

≡ **Brasil de Fato**
Rio Grande do Sul

INÍCIO > CIDADES
ASSISTÊNCIA SOCIAL

Dados sobre a população de rua em Porto Alegre estão muito discrepantes, afirma entidade

Redução dos números apresentada pela FASC é contestada pelo grupo "Passa e Repassa", ligado a universidades gaúchas

Pedro Neves Dias
Brasil de Fato | Porto Alegre | 07 de Fevereiro de 2022 às 18:13



Dados da FASC aponta para diminuição da população de rua em Porto Alegre, mesmo durante a pandemia – Reprodução

Versão da prefeitura é de que existem vagas

De acordo com a FASC, em 2021, o Sistema de Abordagem de Rua conseguiu abordar a totalidade da população nessa condição na cidade. A Fundação passou a trabalhar com a quantidade de aproximadamente 2.500 pessoas em situação de rua.

Ainda segundo a Fundação, em janeiro, haviam 1.091 adultos abrigados em vagas da assistência social, sendo que ainda haviam vagas disponíveis. Os remanescentes, cerca de mais de mil, recusavam as ofertas de acolhimento por motivos próprios, permanecendo nas ruas por espontânea vontade. Portanto, a posição da prefeitura é de que as vagas oferecidas atualmente são suficientes.

Porém, segundo análise do grupo "Passa e Repassa", existem aproximadamente 1.500 vagas na assistência social do município: os Albergues Dias da Cruz, Renascer, Acolher I e II somam aproximadamente 320 vagas, mais a Casa de Passagem (antigo Abrigo Bom Jesus), os Abrigos Marlene e República, o programa de Auxílio Moradia (650 vagas até 2024) e a Hospedagem Social (entre 250 a 350 vagas até 2024).

Ou seja, dessa forma não haveriam vagas para toda a população de rua da Capital (faltariam mil). Questionada sobre essa discrepância nos números, a FASC reiterou que as vagas são suficientes, pois ainda existem locais disponíveis, uma vez que nem todos aceitam o acolhimento.

Afirmou ainda que, caso houvesse falta de vagas, os contratos para a prestação do serviço seriam expandidos.

Grupo de trabalho contesta os dados

O grupo de trabalho "Passa e Repassa" é fruto de uma parceria da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Integrante do grupo, a professora Gabriela Godoy, afirma que existe uma narrativa criada de que a população em situação de rua não vai para os abrigos por vontade própria.

Porém, a análise dos dados de vagas na assistência demonstra que essa conta não fecha. É do Passa e Repassa o levantamento de vagas na assistência social do município que usamos nesta reportagem.

Além de contestar a afirmação de que existem vagas suficientes, o Passa e Repassa acredita que o número de 2.500 pessoas em situação de rua está equivocado.

"Em julho de 2020, a FASC disse haver 2.679 pessoas em situação de rua em Porto Alegre. No início de 2021, a FASC divulgou no Jornal Zero Hora que havia 3.850 pessoas, o que indicaria um aumento de 43%. Posteriormente, em 2021, a FASC passou a trabalhar com o montante de 2.500 pessoas", relata a professora Gabriela.

Ela questiona como seria possível uma diminuição tão drástica nessa quantidade, ainda por cima em plena pandemia. Recorda também que diversas entidades passaram a fazer trabalho voluntário com essa população, sendo unânime o relato do visível aumento do número de pessoas nessa situação.

Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/07/dados-sobre-a-populacao-de-rua-em-porto-alegre-estao-muito-discrepantes-afirma-entidade>.

No decorrer do ano de 2020 e 2021, o CMAS trouxe como pauta diversos assuntos em relação à PSR, dentre eles, o Plano de Execução de Enfretamento ao COVID-19; Execução de Ações Socioassistenciais; Reprogramação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) acerca do plano de ação de enfrentamento ao COVID-19; da Proteção Especial; da Proteção Básica e do IGD SUAS; Reprogramação PSE; Vagas de acolhimento para PSR – Projeto Operação Inverno; leitura do documento do Movimento Nacional em Situação de Rua entregue ao

Prefeito do Município de Porto Alegre; encaminhamento de ações para vacinação dos trabalhadores do SUAS e o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS).

[...] Relatora 2: A comissão reuniu-se para apreciar o PROJETO OPERAÇÃO INVERNO – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (FASC) 2021 a partir da demanda para deliberação da FASC referente a implementação de ações coordenadas para atendimento à População Adulta em Situação de Rua, durante o período de inverno, em especial, atravessado pela pandemia do Covid-19, o que agravou e exigiu uma reorganização de demandas. Visto que a tradicional ampliação de metas nos espaços de acolhimento existente não pode ocorrer, em função dos protocolos sanitários necessários para o enfrentamento da pandemia. Desta forma, optou-se por contratação e ampliação de vagas em Hospedagem, Auxílio Moradia, manutenção das parcerias para vagas de acolhimento adulto e Centro POPs, bem como a aquisição de mantas térmicas [...]. (CMAS, Trecho da ATA ORDINÁRIA nº 012/2021).

[...] Relatora 3: Obrigada, pessoal pela aceitação. Na realidade, não é um ponto de pauta para discussão, mas é para aproveitar enquanto nós estamos falando da Operação Inverno. Eu queria fazer a leitura de um documento que saiu do Movimento Nacional da População em Situação de Rua que se trata de uma carta para o Prefeito. Eu queria trazer até para a reflexão de todos: Íntegra da carta: Conversa Sobre a Cidade – Um olhar a partir da população em situação de rua. Documento entregue por representantes do MNPR ao Prefeito de Porto Alegre, Sebastião Melo no ato público, realizado em 11 de junho, no Paço Municipal: Porto Alegre, 11 de junho de 2021. Senhor Prefeito de Porto Alegre Sebastião Melo, através desse documento viemos diretamente começar uma conversa, contando com a sua atenção, para nós, cidadãos da cidade de Porto Alegre, em situação de Rua e de extrema vulnerabilidade social, assim lhes perguntamos: “Como o senhor se sentiria se estivesse em situação de rua e o caminhão do lixo passasse para lhe retirar os únicos pertences que lhes sobraram para ter um mínimo de dignidade?” [...] “Eu quero dizer que a nossa instituição faz parte desse comitê desde que surgiu, em 2011, que nós temos sido parceiros para fazer com que esse comitê se torne atuante e para a abertura desse diálogo para melhorar as condições de vida dessa população. É nossa missão, é nosso compromisso e é dever de cada um, de cada uma de nós que é atuante e militante na política de assistência social desta cidade. Obrigada, pessoal. Eu queria fazer esse registro [...] (CMAS, Trecho da ATA ORDINÁRIA nº 012/2021).

É possível verificar nas falas dos Conselheiros, que as demandas da Proteção Social Especial da FASC, onde se enquadra a população em situação de rua, estão sendo debatidas e expostas para reflexão, e que os Conselheiros têm bem clara a sua missão e o seu compromisso para com a população em situação de rua, o que é visível na fala da Relatora 3, quando coloca: “[...] abertura desse diálogo para melhorar as condições de vida dessa população. É nossa missão, é nosso compromisso e é dever

de cada um, de cada uma de nós que é atuante e militante na política de assistência social desta cidade”. (CMAS, Trecho da ATA ORDINÁRIA nº 012/2021).

O trabalho do CMAS é de fundamental importância para as políticas públicas de AS, e os achados da pesquisa permitem considerar que dentro das suas possibilidades o Conselho vem contribuindo e se aprimorando cada vez mais no controle da Política de As à população em situação de rua.

O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é o principal condutor político na esfera das realizações de ações do município, no âmbito da assistência social, para a PSR. Inclusive o Plano 2022/2025 já teve sua aprovação pelo CMAS.

Contudo, tendo em vista a ausência de um Estado atuante, a presença do controle social se faz cada vez mais necessária. Os conselheiros, cada vez mais, devem buscar ser sinônimo de coletivo e representatividade.

4.4 O TRABALHADOR DE LINHA DE FRENTE E A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

A análise de políticas públicas se constrói em meio a um campo multidisciplinar, o qual proporciona diversos caminhos teóricos para se examinar o andamento das ações públicas. (MULLER; SUREL, 2002). Já a produção de políticas passa tanto pela definição dos recursos materiais disponíveis, recursos institucionais e negociações políticas, quanto pela interação entre atores, o que torna a tarefa de analisar políticas públicas altamente complexas.

No caso do trabalhador da AS, umas das consequências com a pandemia foi a fragilização destes burocratas da linha de frente, que já atuavam em condições precárias de trabalho, e se viram atendendo os mais vulneráveis à crise, como a população em situação de rua.

Conforme pesquisa desenvolvida pelo grupo de gestão municipal da UFRGS - NUPEGEM, publicada em artigo na Rede Pilares, que busca entender o processo de institucionalização da AS na PMPA, cerca de 95% dos participantes da pesquisa responderam que o número de trabalhadores era insuficiente para atender as

demandas cotidianas de AS no município em que trabalham. Em Porto Alegre, os relatos indicam o uso de equipes mínimas, a terceirização dos serviços, a não recomposição das equipes frente às exonerações e a ausência de concursos.

Ainda, conforme a pesquisa, 48% dos respondentes indicaram que não estavam recebendo os insumos básicos para a atuação em uma pandemia, materiais de higiene e EPIs, nem mesmo orientações e condições diferenciadas, diferente dos trabalhadores que atuam na área da gestão, que relataram ter recebido tanto equipamentos, quanto informações e condições diferenciadas, em relação aos trabalhadores da ponta. Situação que indica a inversão de prioridades na política de AS, visto que os trabalhadores que deveriam estar mais protegidos e capacitados ao atendimento do público vulnerável eram os que mais vulnerabilizados. O que acaba dando a percepção de descaso com o trabalhador.

Já por parte do CMAS, foi possível identificar a preocupação com a saúde do trabalhador da linha de frente, no que diz respeito à vacinação, conforme fala da Relatora 4:

[...] Relatora 4: A próxima pauta é em relação às vacinas: 4. VACINA PARA TODOS OS TRABALHADORES DO SUAS. Na verdade, por um decreto municipal e também federal a assistência social passou a ser uma função essencial. Em função disso só criou o trabalho essencial, não criou nenhum benefício, nem financeiro e nem da vacina em relação a isso. Então, nesse sentido a gente entende que a FASC, e pouco antes de iniciar a reunião a Presidente veio nos dizer que estão já organizando junto à Secretaria da Saúde que esse público, que os trabalhadores da área da assistência sejam vacinados. E a gente não está pedindo vacina para todos, a gente está pedindo vacina para quem está na linha de frente, para quem está com os serviços abertos e não só para os trabalhadores da FASC [...]. (CMAS, Trecho da ATA nº 006/2021).

Sendo assim, mesmo com a preocupação por parte do órgão de controle da Assistência Social de Porto Alegre, fica cada vez mais em evidência a importância das estruturas, em especial humanas, para realizar o trabalho de Assistência Social no Município. Pois estas estruturas ou até mesmo a falta delas impacta não só no alcance dos objetivos do trabalho, mas também na saúde dos trabalhadores. Na pandemia, a falta de trabalhadores e as baixas condições (ou falta de condições) de trabalho afetaram o sentimento de segurança e da saúde mental dos trabalhadores, que cotidianamente estão sobrecarregados de demandas.

Conforme relatos informais de trabalhadores já aposentados, o atendimento à saúde dos servidores (Gerência de Saúde dos Servidores do Município de Porto Alegre) será terceirizado, o que nos mostra cada vez mais o desmonte das políticas públicas, inclusive de quem atende ao trabalhador.

A FASC, por exemplo, conforme relatos, vem cada vez mais operacionalizando os chamados contratos guarda-chuva, e é muito pouco, cada vez menos, o número de servidor públicos concursado na linha de frente, pois para o Município de Porto Alegre interessa mais repassar uma verba para entidades ao invés de capacitar e dar condições de trabalho para o servidor da AS executar as ações, o que nos mostra a precarização do trabalho, e os resquícios da terceirização.

A política de assistência social e o trabalhador, possuem papel fundamental, na implementação de ações, em especial nesse momento em que é necessário pensarmos nos impactos sociais dessa pandemia nas famílias mais vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia original para este trabalho foi uma pesquisa baseada em entrevistas semiestruturadas com gestores e trabalhadores do serviço social, que atuam diretamente com a população em situação de rua de Porto Alegre. No entanto, com a eclosão da epidemia de Covid-19, muitos projetos foram adiados e revistos, e conforme citado anteriormente, não houve a possibilidade da realização de entrevistas com gestores da FASC. Assim, o trabalho foi baseado em pesquisa bibliográfica e documental, e busca proporcionar maior visibilidade, bem como de criar espaço para diálogo e reflexão sobre a burocracia que envolve a implementação de políticas públicas para a população em situação de rua.

Mesmo com a estratégia evidenciada para melhor acolher estas pessoas, percebeu-se que na prática isso não ocorre efetivamente. Principalmente pela falta de clareza e concretude de ações e estratégias governamentais.

Em matéria publicada no Brasil de Fato RS, com relação às vagas de acolhimento, de acordo com a FASC, em 2021 o Sistema de Abordagem de Rua conseguiu abordar a totalidade da população nessa condição na cidade, e a Fundação passou a trabalhar com a quantidade de aproximadamente 2.500 pessoas em situação de rua.

Ainda, segundo a Fundação, havia em janeiro 1.091 adultos abrigados em vagas da assistência social, sendo que ainda haviam vagas disponíveis. Os remanescentes, cerca de mais de mil, recusavam as ofertas de acolhimento por motivos próprios, permanecendo nas ruas por espontânea vontade. Portanto, a posição da prefeitura é de que as vagas oferecidas atualmente são suficientes, o que não é confirmado pelo grupo “Passa e Repassa”, segundo análise realizada.

Segundo estudos, existem aproximadamente 1.500 vagas na assistência social do município: os Albergues Dias da Cruz, Renascer, Acolher I e II somam aproximadamente 320 vagas, mais a Casa de Passagem (antigo Abrigo Bom Jesus), os Abrigos Marlene e República, o programa de Auxílio Moradia (650 vagas até 2024) e a Hospedagem Social (entre 250 a 350 vagas até 2024).

Ou seja, dessa forma não haveriam vagas para toda a população de rua da Capital (faltariam mil), já que a FASC está trabalhando com o número de 2.500

pessoas em situação de rua. Questionada sobre essa discrepância nos números, a FASC reiterou que as vagas são suficientes, pois ainda existem locais disponíveis, uma vez que nem todos aceitam o acolhimento. Afirmou ainda, que caso houvesse falta de vagas os contratos para a prestação do serviço seriam expandidos.

O Decreto nº 7.053/2009 que se dispõe sobre a Política Nacional da População em Situação de Rua acaba se tornando um mero acordo formal, pois as políticas municipais não chegam a todas as pessoas que vivem nas ruas, tendo em vista o aumento significativo do número de pessoas nesta situação. Dessa forma, cada vez mais a população de rua entra nas camadas invisíveis da sociedade.

Assim, a população em situação de rua precisa que seja apresentada não apenas as estratégias, mas um plano efetivo que assegure o seu acesso à saúde e a uma vida digna. Ademais, torna-se latente e fundamental o desenvolvimento de pesquisas e estudos que amplifiquem o debate, possibilitando, assim, proposições críticas e efetivas sobre tal invisibilidade.

O estudo com a população em situação de rua deve ter uma continuidade, principalmente no debate acadêmico da administração pública, no que diz respeito à proteção e direitos oferecidos à população que vive na rua pelos municípios e estados federativos.

O atual momento de acentuada regressão de direitos, redução do financiamento de políticas e programas sociais e o sucateamento de serviços públicos, impactam direta e severamente a vida da população em situação de rua e usuária dos serviços prestados por assistentes sociais, e a pandemia só deixou mais evidente as precariedades já enfrentadas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BONIS, D. de; PACHECO, R. S. Nem político, nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p. 329-362.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos, n. 25).

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 06 mar. 2021.

_____. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro e 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. **DOU**, Brasília, 02 jan. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11258.htm. Acesso em: 06 mar. 2021.

_____. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **DOU**, Brasília, 07 jul. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 06 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **DOU**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 abr. 2022.

_____. 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. **DOU**, Brasília, 23 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 06 mar. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. I Censo e Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua: Síntese dos resultados. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Rua: aprendendo a contar**. Brasília: MDS, 2009.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G.; PIRES, R. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.).

Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: ENAP, 2018.

Cozinheiros do Bem instalam pias portáteis para moradores de rua em Porto Alegre, 2020. **G1 RS**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/04/15/cozinheiros-do-bem-instalam-pias-portateis-para-moradores-de-rua-em-porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 08 mar. 2021.

DE ÁVILA GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação - O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 30 abr. 2021.

DIAS, Pedro Neves. Dados sobre a população de rua em Porto Alegre estão muito discrepantes, afirma entidade. **Jornal Brasil de Fato**, Porto Alegre, 07 fev. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2022/02/07/dados-sobre-a-populacao-de-rua-em-porto-alegre-estao-muito-discrepantes-afirma-entidade>. Acesso em: 08 mar. 2022.

DURKHEIM, E. **Sobre a divisão do trabalho social** (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo, SP: Atlas, 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Trabalho e Assistência Social. Disponível em: <https://stas.rs.gov.br/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

FARIA, C. Aurélio. **Implementação de políticas públicas. Teoria e prática.** Belo Horizonte; ED. PUC MINAS, 2012.

GOMES, Luís. Fome leva às ruas de Porto Alegre pessoas que têm onde morar, dizem entidades, 2021. **Sul 21**. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/geral/2021/07/fome-leva-as-ruas-de-porto-alegre-pessoas-que-tem-onde-morar-dizem-entidades/>. Acesso em: 01 ago. 2021.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy.** Londres: Sage Publications, 2002.

HOFMEISTER, Naira. Prefeitura de Porto Alegre impede higiene básica de moradores de rua. **Jornal Brasil de Fato**, Porto Alegre/RS, 13 abr. de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2020/04/13/prefeitura-de-porto-alegre-impede-higiene-basica-de-moradores-de-rua>. Acesso em: 08 mar. 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Estimativa da população em situação de rua.** 2016. Texto para discussão de Marco Antonio Carvalho Natalino. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf. Acesso em: 30 abr. 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York, NY: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69, n. 4, p. 779-810, 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social>. Acesso em: 08 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004)**. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. SUAS e População em Situação de Rua**. V. 3. Brasília: Gráfica e Editora Brasil Ltda., 2011.

MULLER, P.; SUREL, Y. A Análise das Políticas Públicas [traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro]. Pelotas, RS: Educat, 2002.

NATALINO, M. A. C.; PINHEIRO, M. B. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial**. Brasília: Ipea: Disoc, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

ONG CENTRO SOCIAL DA RUA. Disponível em: <https://centrosocialdarua.com/>. Acesso em: 08 mar. 2021.

PAPI, Luciana. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. 2017. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre. 2017.

_____. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. 2014. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre. 2014.

_____; RUIZ, K.; THOMPSON, G.; VARGAS, G.; Barcellos, T. Assistência social na pandemia: medos, incertezas e resistência dos trabalhadores da Região Metropolitana. **Sul 21**, 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2020/07/assistencia-social-na-pandemia-medos-incertezas-e-resistencia-dos-trabalhadores-da-regiao-metropolitana-por-nupegem/>. Acesso em: 25 mar. 2020.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1. Ed., Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 182-220.

_____.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995. Dispõe sobre a política de Assistência Social no município e dá outras providências. DOPA 10 ago. 1995, p. 02. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1995/35/352/lei-complementar-n-352-1995-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07 mar. 2022.

_____. Decreto nº 17.256, de 05 de setembro de 2011. Implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Município de Porto Alegre. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2011/1726/17256/decreto-n-17256-2011-implanta-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-no-municipio-de-porto-alegre?q=17.256>. Acesso em: 06 mar. 2022.

_____. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (FASC). Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/>. Acesso em: 05 mar. 2021.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Porto Alegre 2018-2021**. Porto Alegre, 2018. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/plano_municipal_de_assistencia_social_2018_a_2021.pdf. Acesso em: 08 mar. 2021.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROGRAMA CRUZANDO AS CONVERSAS, 23 mar. 2022. Presidente da FASC Cátia Lara Martins. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3qO16AsLheY>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SCHUCH, Patrice; FURTADO, Calvin Da Cas; SARMENTO, Caroline. **Covid-19 e a População em Situação de Rua: da saúde à segurança pública?** 2020. Porto Alegre. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/artigo-covid-19-e-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-saude-a-seguranca-publica/>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul. /dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8BFXyRfRdVDYkLvvgKdMwxQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 06 mar. 2021.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Núcleo de Estudos e Políticas Públicas, Unicamp, Cad. 48. 2000.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. 1. Ed., Rio de Janeiro: IPEA, 2016, v. 1, p. 51-103, 2016.