

**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA REGIÃO DO ABCD:
transformar pela política pública**

Cristiana Carvalho Fernandes

cristiana.carvalho@online.uscs.edu.br

Raquel da Silva Pereira

raquel.pereira@online.uscs.edu.br

Palavras-chave: Gestão. Políticas Públicas. Pessoas em situação de rua.

1. INTRODUÇÃO

As Pessoas em Situação de Rua (PSR) são um grupo heterogêneo de pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e sem moradia convencional regular (BRASIL, 2009). Alecrim *et al* (2022) afirmam que seu surgimento está associado à época da abolição dos escravos, libertos sem nenhuma condição de vida digna e lugar para morar. Essa situação permanece e se agrava ao longo dos anos, pois muitas pessoas não conseguem trabalho e renda, ainda que possam ter saúde física e mental.

O posicionamento de invisibilidade por alguns segmentos sociais difere da realidade visual e sensorial, uma vez que 158.057 pessoas vivem nessa condição em todo o território brasileiro, sendo este número um incremento maior que 1.200% nos últimos dez anos (UFMG, 2022).

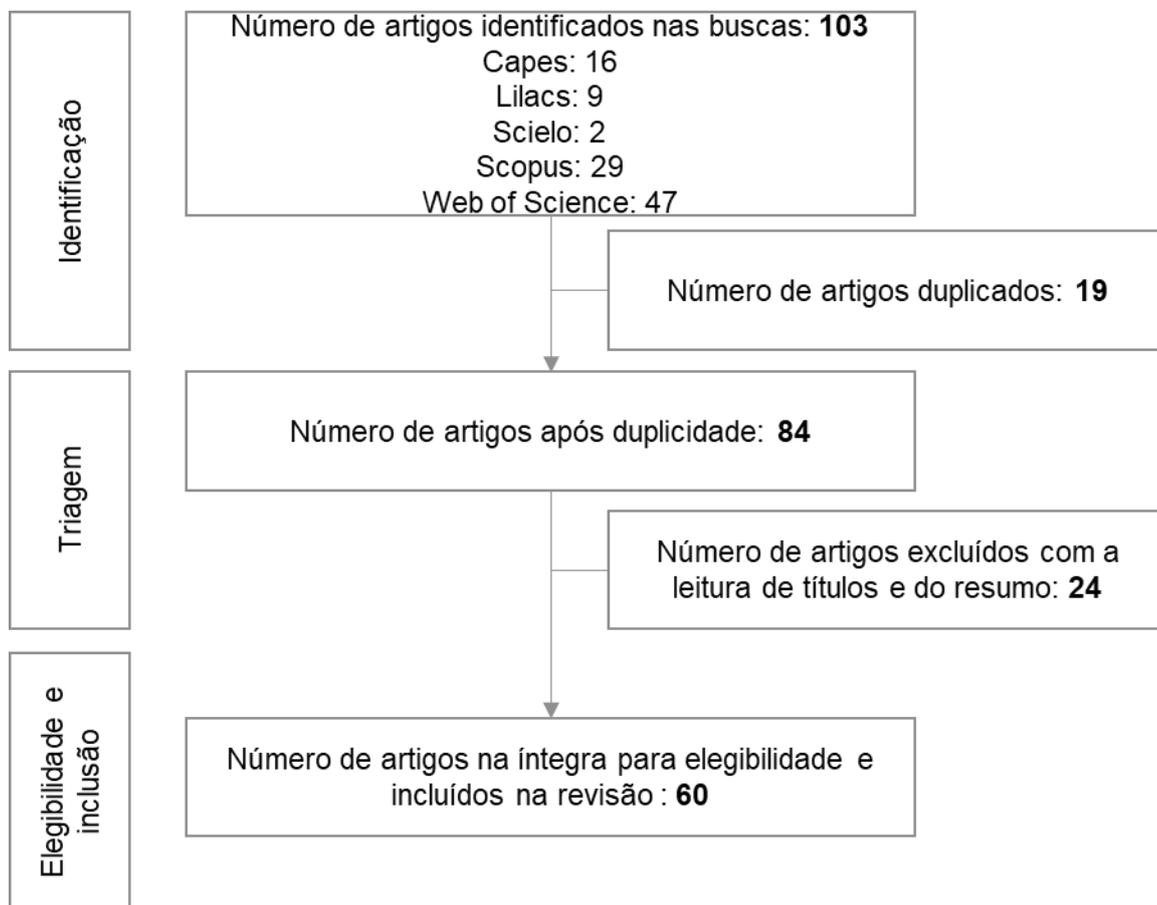
Diante ao contexto apresentado é refutada a importância de olhar para as políticas públicas voltadas a este grupo. Segundo a Fapesp (2023), as políticas públicas são um elemento essencial do Estado democrático de direito e fundamentais para uma sociedade justa, plural e igualitária. No âmbito das políticas públicas é importante olhar à Teoria do Processo Político

(SABATIER; WEIBLE, 2017). Trata-se do estudo da mudança para a melhoria de determinada situação e do desenvolvimento da política pública ao longo do tempo e do contexto, bem como eventos, instituições e indivíduos cercam esse desenvolvimento.

Avaliando que as políticas públicas devem olhar para as necessidades dos indivíduos, Taormina e Gao (2013) relembram um trabalho seminal e, que aplicado ao contexto, pode auxiliar a estruturação de políticas públicas mais efetivas: a teoria de Maslow (1943), que aborda as necessidades humanas, as quais são classificadas em cinco categorias (fisiológicas, segurança, pertencimento, estima e autorrealização).

Em complemento ao embasamento desta pesquisa, a análise em bases de dados como Lilacs, Periódicos Capes, Scielo, Scopus e Web of Science com uso dos descritores “gestão”, “políticas públicas” e “pessoas em situação de rua”, permitiu a elaboração do fluxograma apresentado na Figura 1. Cabe salientar que este movimento de aproximação demonstrou pouca produção de literatura e de avanços no âmbito nacional.

Figura 1 - Fluxograma de revisão bibliográfica



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

1.1. Pergunta Problema e Objetivos

A partir de lacunas e de observação da realidade, surge a pergunta que guia a pesquisa em desenvolvimento: Como a gestão pública está estruturada, como atua e como realiza a revisão de políticas públicas para a redução de desigualdades e ampliação do acesso aos serviços públicos relacionados às PSR?

No sentido de estruturar a investigação estabeleceu-se como objetivo geral: analisar como a gestão pública está estruturada, como atua e como realiza a revisão de políticas públicas relacionadas às PSR.

Para permitir o atendimento ao objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar a legislação nacional, estadual e dos municípios estudados, em relação às PSR;
- b) Identificar a estrutura organizacional da administração pública voltada às PSR em cada um dos municípios;
- c) Identificar, sob a ótica dos gestores públicos, políticas, programas, projetos e ações às PSR; e
- d) Compreender como uma atuação intersetorial pode contribuir para a gestão pública de forma a ampliar o acesso aos serviços públicos e reduzir as desigualdades que afetam as PSR.

1.2 Justificativa

A precarização e a violação do direito das PSR são enfatizadas por pesquisadores. Considerando ainda a precária forma de sobrevivência das PSR e as dificuldades enfrentadas por gestores públicos em atenderem às diversas necessidades dessas pessoas, além da baixa quantidade de publicações encontrada, esta pesquisa se justifica ao procurar reduzir tal lacuna de pesquisa, contribuindo para o avanço das discussões científicas sobre o tema.

Espera-se ainda que os resultados desta pesquisa possam contribuir para a tomada de decisão de gestores públicos e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida das PSR, sobretudo com vistas a reduzir a quantidade de pessoas nessa situação. A pesquisa deverá contribuir, ainda, no auxiliar da identificação de relações intersetoriais que possam viabilizar uma melhor forma de gestão pública das PSR.

2. METODOLOGIA

Considerando a incipiência de informações para responder à pergunta elaborada, opta-se por uma abordagem qualitativa. Segundo Creswell e Creswell (2021), essa forma de

abordagem é empregada quando o pesquisador não conhece variáveis importantes a serem trabalhadas, bem como quando há interesse em trabalhar com dados que geralmente são abertos, visando alcançar compreensão de significados para os indivíduos. Ademais, possui por perspectiva filosófica a concepção construtivista, pois prioriza o entendimento e os significados múltiplos do participante (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

O percurso metodológico está estruturado em três etapas: a primeira, já concluída, é uma revisão integrativa de literatura que permite identificar, analisar e sintetizar resultados por meio de seis etapas: elaboração da pergunta norteadora; pesquisa na literatura; coleta de dados; análise crítica; discussão; e apresentação do resultado.

As demais etapas, a serem executadas, são: o levantamento documental (que envolve a coleta de dados disponíveis nos *websites* dos órgãos envolvidos em diferentes esferas de gestão); e a etapa de entrevistas (envolve gestores públicos dos municípios paulistas de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema, lotados nas áreas afins à temática). Cabe ressaltar que o total de sujeitos a serem entrevistados ainda será definido, após a compreensão de como se estabelecem as estruturas relacionadas às PSR em cada um dos municípios. Assim, por meio das entrevistas a serem realizadas com os gestores públicos, por meio de questões abertas, pretende-se identificar nas falas os indícios de iniciativas que evitam desenvolver na população em questão as cinco necessidades apontadas por Maslow (1943). Ademais, a escolha das questões abertas para as entrevistas permitirá com que o gestor discorra sobre sua trajetória e seu olhar sobre a temática, permitindo compreender o quanto ele experimentou alguma das necessidades. Essa mesma escolha está relacionada à teoria do processo político, pois também permitirá identificar na fala do participante o quanto ele está implicado no processo de desenvolvimento, melhoria e/ou revisão da política pública voltada às PSR.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados que foram e que serão obtidos serão tratados por meio da Análise de Conteúdo Automatizada com a incorporação de *softwares* estatísticos para inferência (BRITO; SÁ, 2022),

sendo escolhido o Iramuteq. A partir do *corpus* textual, os dados foram e serão analisados utilizando o método de Reinert, que apresenta relações entre as classes de segmento de textos, como guardam relação ao seu grupo e, também, divergência dos segmentos constantes em outras classes.

Acerca da análise dos dados da literatura que foi obtida, após processamento no *software* Iramuteq o *corpus* apresentou 60 segmentos de texto, 18.179 ocorrências e 2.491 formas ativas. Sendo assim, a literatura analisada foi categorizada em quatro classes, por meio da Classe Hierárquica Descendente (CHD), demonstradas no dendrograma (Figura 2).

As classes foram denominadas: Conjuntura (possui uma estrutura mais conceitual e está associada aos estudos dos autores BROWN *et al.*, 2020; BURSTROM *et al.*, 2021; CAMPOS-MATOS *et al.*, 2019; CANÊDO *et al.*, 2022; CHAN *et al.*, 2022; CONSTANCE *et al.*, 2020; DOWDELL *et al.*, 2019; DUNCAN *et al.*, 2022; ESTRELLA *et al.*, 2021; FAZIO *et al.*, 2022; FOR *et al.*, 2020; FOWLER *et al.*, 2019; HOLEKSA, 2022; KLOP *et al.*, 2018; LIN *et al.*, 2021; LIU *et al.*, 2022; LOMBARDI *et al.*, 2020; MOLEDINA *et al.*, 2021; O'CARROLL *et al.*, 2019; POTTIE *et al.*, 2020; RHENTER *et al.*, 2018; RILEY *et al.*, 2021; VALLESI *et al.*, 2019), Fatores críticos (aponta os diversos desafios, como combate às desigualdades e às marginalizações, além da falta de acesso aos serviços públicos, com base na obra de BARI, 2019; BROWN *et al.*, 2020; CAMPOS-MATOS *et al.*, 2019; CONSTANCE *et al.*, 2020; GIN *et al.*, 2022; MOLEDINA *et al.*, 2021), Oportunidades (explora o quanto a esfera pública pode apoiar na superação dos fatores críticos, a partir do olhar de ALMEIDA-CUNHA-FILGUEIRAS, 2020; FAZIO *et al.*, 2022; MARGIER, 2022; POSPECH, 2021; VIEGAS *et al.*, 2021) e Olhar do pesquisador (demonstra que a pesquisa qualitativa tem sido a principal abordagem para abordar a temática).

Figura 2 – Dendograma da análise da literatura



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2023.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que as PSR existam e sejam superexpostas, paradoxalmente, elas são invisíveis à sociedade, devido aos estereótipos e aos estigmas. Os resultados parciais identificados na pesquisa indicam que as políticas públicas intersetoriais podem fomentar mudanças e avanços. Nesse sentido, é basilar analisar os processos de gestão, visando favorecer a quebra de barreiras e paradigmas, bem como promover um ambiente mais receptivo à implementação de uma política pública mais assertiva.

Em relação à continuidade da pesquisa, a partir da aproximação com os gestores, no que tange à teoria de Maslow (1943), é esperada a identificação de categorias como: fisiológicas,

segurança, pertencimento, estima e autorrealização. Ademais, acerca da teoria de processo político é esperada a identificação de categorias similares a: conhecimento local, pertencimento, sistemas, representatividade, crenças, mudanças, construção de redes, aprendizagem, negociação e cooperação. Outras categorias também podem surgir, principalmente correlacionando a intersectorialidade ao processo político, implicando em contribuições para a literatura.

REFERÊNCIAS

ALECRIM, T. F. de A. *et al.* Advisory teams on the streets: A nurse's experience report. **Rev. Esc. Enferm. USP**, v. 56, p. e20220026, 2022.

ALMEIDA-CUNHA-FILGUEIRAS, C. Invisíveis e hipervisíveis: moradores de rua no espaço público urbano, midiático e político no Brasil. **Revista colombiana de sociología**, v. 43, n. 2, p. 109-127, 2020.

BARI, S. Waiting for politics at the mercy of river: case study of an enduring community. **Disaster Prevention and Management**, v. 28, n. 1, p. 42–49, 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF

BRITO, C.A.F.; SÁ, I. R. Pesquisa Qualitativa e a Análise de Conteúdo Automatizada: Iramuteq. In: PINTO, Ricardo Figueiredo (org.). **Grupo Pesquisas e Publicações: pesquisas interdisciplinares**. Belém: Conhecimento e Ciência, 2022. Cap. 4. p. 49-59. Disponível em: https://www.eventoscec.com.br/files/ugd/157c27_c9755f2cd72e49a48a5556e509c0192f1.pdf. Acesso em: 19 jun. 2023.

BROWN, K.; WINCUP, E. Producing the vulnerable subject in English drug policy. **International Journal Of Drug Policy**, [S.L.], v. 80, p. 102525, 2020. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.07.020>.

BURSTROM, B.; IRESTIG, R.; BURSTROM, K. EQ-5D-3L Health Status Among Homeless People in Stockholm, Sweden, 2006 and 2018. **Frontiers In Public Health**, [S.L.], v. 9, p. 1-10, 2021. Frontiers Media SA. <http://dx.doi.org/10.3389/fpubh.2021.780753>.

CAMPOS-MATOS, I. et al. From health for all to leaving no-one behind: public health agencies, inclusion health, and health inequalities. **The Lancet Public Health**, v. 4, n. 12, p. e601–e603, 2019.

CANÊDO, J. et al. Harm reduction calls to action from young people who use drugs on the streets of Vancouver and Lisbon. **Harm Reduction Journal**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 1-8, 2022. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12954-022-00607-7>.

CHAN, V. Y. et al. Rehabilitation among individuals experiencing homelessness and traumatic brain injury: a scoping review. **Frontiers In Medicine**, [S.L.], v. 9, p. 1-14, 2022. Frontiers Media SA. <http://dx.doi.org/10.3389/fmed.2022.916602>.

CONSTANCE, J.; LUSHER, J. M. Diabetes management interventions for homeless adults: a systematic review. **International Journal of Public Health**, v. 65, n. 9, p. 1773–1783, 2020.

CRESWELL, J.W.; CRESWELL, D. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 5. ed. São Paulo: Penso, 2021. 264 p.

DOWDELL, L.; LIEW, C. L. More than a shelter: public libraries and the information needs of people experiencing homelessness. **Open Access Te Herenga Waka-Victoria University Of Wellington**, [S.L.], p. 1-8, 2023. Open Access Te Herenga Waka-Victoria University of Wellington. <http://dx.doi.org/10.25455/WGTN.22432498>.

DUNCAN, E. et al. Acceptability of supervised injection facilities among persons who inject drugs in upstate New York. **Harm Reduction Journal**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 1-5, 2022. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12954-022-00665-x>.

ESTRELLA, M. J. et al. Critical Characteristics of Housing and Housing Supports for Individuals with Concurrent Traumatic Brain Injury and Mental Health and/or Substance Use Challenges: a qualitative study. *International Journal Of Environmental Research And Public Health*, [S.L.], v. 18, n. 22, p. 12211, 2021. MDPI AG.

<http://dx.doi.org/10.3390/ijerph182212211>.

FAPESP. **Programa de Pesquisa em Políticas Públicas**. 2023. Disponível em:

<https://fapesp.br/politicaspUBLICAS>. Acesso em: 31 maio 2023

FAZIO, D. et al. ED-Home: Pilot feasibility study of a targeted homelessness prevention intervention for emergency department patients with drug or unhealthy alcohol use.

Academic Emergency Medicine, v. 29, n. 12, p. 1453–1465, 2022.

FOR, C. P. S. T. et al. Permanent Supportive Housing With Housing First to Reduce Homelessness and Promote Health Among Homeless Populations With Disability: A Community Guide Systematic Review. **Journal of Public Health Management and Practice**, v. 26, n. 5, p. 404–411, 2020.

FOWLER, P. J. et al. Solving Homelessness from a Complex Systems Perspective: insights for prevention responses. **Annual Review Of Public Health**, [S.L.], v. 40, n. 1, p. 465-486, 2019. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040617-013553>.

GIN, J. L. et al. Including Homeless Populations in Disaster Preparedness, Planning, and Response: A Toolkit for Practitioners. **Journal of Public Health Management and Practice**, v. 28, n. 1, p. E62–E72, 2022.

HOLEKSA, J. Dealing with low access to harm reduction: a qualitative study of the strategies and risk environments of people who use drugs in a small Swedish city. **Harm Reduction Journal**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 1-16, 2022. Springer Science and Business Media LLC.

<http://dx.doi.org/10.1186/s12954-022-00602-y>.

KLOP, H. T. et al. Care avoidance among homeless people and access to care: an interview study among spiritual caregivers, street pastors, homeless outreach workers and formerly homeless people. **BMC Public Health**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 1-12, 2018. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12889-018-5989-1>.

LIN, L. P. et al. Factors Associated with Free Hospital Outpatient Service Use among Middle-Aged and Older Urban Homeless Adults in Taipei. **International Journal Of Environmental Research And Public Health**, [S.L.], v. 18, n. 10, p. e5330, 2021. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/ijerph18105330>.

LIU, M. et al. Navigator programme for hospitalized adults experiencing homelessness: protocol for a pragmatic randomized controlled trial. **BMJ Open**, [S.L.], v. 12, n. 12, p. e065688, 2022. BMJ. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjopen-2022-065688>.

LOMBARDI, K. et al. Findings of a national dataset analysis on the visits of homeless patients to US emergency departments during 2005-2015. **Public Health**, [S.L.], v. 178, p. 82-89, 2020. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.puhe.2019.09.003>.

MARGIER, A. The compassionate invisibilization of homelessness: where revanchist and supportive city policies meet. **Urban Geography**, v. 44, n. 1, p. 178–197, 2023.

MASLOW, A. H.. A theory of human motivation. **Psychological Review**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 370-396, 1943. American Psychological Association (APA). <http://dx.doi.org/10.1037/h0054346>.

MOLEDINA, A. et al. A comprehensive review of prioritized interventions to improve the health and wellbeing of persons with lived experience of homelessness. **Campbell Systematic Reviews**, [S.L.], v. 17, n. 2, p. 1-136, 2021. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/cl2.1154>.

O'CARROLL, A.; WAINWRIGHT, D. Making sense of street chaos: an ethnographic exploration of homeless people's health service utilization. **International Journal For Equity In Health**, [S.L.], v. 18, n. 1, p. 1-22, 2019. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12939-019-1002-6>.

POSPECH, P. Policing cities: incivility, disorder, and societal transformations. **Sociology Compass**, [S.L.], v. 15, n. 3, p. 1-12, 2021. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/soc4.12857>.

POTTIE, K. et al. Clinical guideline for homeless and vulnerably housed people, and people with lived homelessness experience. **Canadian Medical Association Journal**, v. 192, n. 10, p. E240–E254, 2020.

RHENTER, P. et al. Problems maintaining collaborative approaches with excluded populations in a randomized control trial: lessons learned implementing housing first in France. **Health Research Policy And Systems**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 1-11, 2018. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12961-018-0305-1>.

RILEY, E. D. et al. Using a “Big Events” framework to understand emergency department use among women experiencing homelessness or housing instability in San Francisco during the COVID-19 pandemic. **International Journal Of Drug Policy**, [S.L.], v. 97, n. 1, p. 103405, 2021. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103405>.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. (Ed.). **Theories of the policy process**. Westview press, 2017.

TAORMINA, Robert J.; GAO, Jennifer H. Maslow and the motivation hierarchy: Measuring satisfaction of the needs. **The American Journal of Psychology**, v. 126, n. 2, p. 155-177, 2013.

UFMG. Observatório Brasileiro de Políticas Públicas. Universidade Federal de Minas Gerais.

População em Situação de Rua. 2022. Disponível em:

https://obpoprua.direito.ufmg.br/moradia_pop_rua.html. Acesso em: 06 fev. 2023.

VALLESI, S. et al. A mixed methods randomized control trial to evaluate the effectiveness of the journey to social inclusion – phase 2 intervention for chronically homeless adults: study protocol. **BMC Public Health**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 1-13, 2019. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1186/s12889-019-6644-1>.

VIEGAS, S. M. DA F. et al. Quotidiano de equipes de consultório na rua: tecendo redes para a promoção da saúde. **Escola Anna Nery**, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 1-8, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2177-9465-ean-2020-0222>.