

ARTIGO

Pessoas inteiras: a intersectorialidade no atendimento à complexidade e multideterminação da situação de rua¹

Whole people: intersectoriality in the care of the complexity and multidetermination of homelessness

Giovanna Bueno Cinacchi^{II}

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar os determinantes que induzem a à rualização, explicitar a importância de políticas públicas intersectoriais que abranjam as múltiplas necessidades da população em situação de rua, sua heterogeneidade, bem como identificar alguns desafios para a consolidação da intersectorialidade. A análise combina métodos qualitativos com análise quantitativa descritiva e estatística, examinando dados obtidos por meio do Projeto UFF/FEC/PDPA 4410, "Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersectoriais para população em situação de rua" (2020-2023). Buscamos compreender as dinâmicas locais de Niterói (RJ) e suas implicações nas políticas públicas, visando identificá-las e contribuir para o corpo de pesquisa acadêmica em políticas direcionadas à população de rua. Os resultados indicam que há prevalência de pessoas negras, do gênero masculino, com baixa escolaridade em idade laborativa nas ruas de Niterói, e que conflitos familiares, desemprego e uso abusivo de álcool e outras drogas se interrelacionam conformando a multideterminação do processo de rualização. Quanto à intersectorialidade, mesmo sendo compreendida como paradigma a ser seguido, há fragmentação nas articulações entre os setores, o que se reflete na execução dos serviços.

Palavras-chave: População em situação de rua; Políticas públicas; Intersectorialidade

Abstract

The article aims to analyze the determinants that induce "rualização," to elucidate the importance of intersectoral public policies that cover the multiple needs of the homeless population, their heterogeneity, as well as to identify some challenges to the consolidation of intersectorality. The analysis combines qualitative methods with descriptive and statistical quantitative analysis, examining data obtained through the "Projeto UFF/FEC/PDPA 4410, "Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersectoriais para população em situação de rua" (2020-2023). We seek to understand the local dynamics of Niterói and their implications for public policies, aiming to contribute to the academic research body on policies directed towards the street population. The results indicate that there is a prevalence of black males with low education in working age on the streets of Niterói and that family conflicts, unemployment, and the abusive use of alcohol and other drugs interrelate, shaping the multi-determined process of "rualização." Regarding intersectorality, although it is understood as a paradigm to be followed, there is fragmentation in the connections between sectors, which reflects on the execution of services.

Keywords: Homeless population; Public policy; Intersectorality; Rualization

^I Esse artigo é um recorte do doutoramento em Política Social na Universidade Federal Fluminense, com financiamento da Capes.

^{II} Giovanna Bueno Cinacchi (giovanna@redeabrigo.org) é graduada em Serviço Social (Unirio) e Ciências Sociais (Unesp), especializada em Gênero e Sexualidade (IMS-UERJ), mestra e doutora em Política Social (UFF) e coordenadora de pesquisa do Instituto Rede Abrigo.

Introdução

Ao caminhar pelas cidades brasileiras, se observarmos com atenção suficiente, perceberemos que há um aumento no número de pessoas vivendo em situação de rua. Contudo, o Brasil nunca realizou um censo demográfico específico para contabilizar a população em situação de rua, referida neste trabalho também como “poprua”.

Mesmo sem contagens oficiais, estimativas e pesquisas indicam, de fato, que o número de pessoas sobrevivendo nas/das rua do país tem aumentado. Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimou a existência de 281.472 pessoas em situação de rua em 2022, o que significa que, a cada cem brasileiros, um estava vivenciando o processo de rualização naquele ano.

Historicamente invisibilizada, a poprua tem sido gradualmente incorporada à agenda de políticas públicas. Entretanto, persistem as dificuldades em se consolidar políticas intersetoriais eficazes que realmente atendam às complexas necessidades desses indivíduos.

A situação de rua é um fenômeno complexo, multideterminado, multifacetado e global¹. Diversos motivos, em geral interseccionados, podem determinar a ida para as ruas e o não atendimento às necessidades a partir da compreensão das complexidades do fenômeno, e as subjetividades das pessoas dificultam a adoção de políticas efetivas.

Neste artigo, retomamos e aprofundamos a discussão realizada em nossa tese de doutorado sobre os determinantes que levam à rualização e a importância da adoção de políticas intersetoriais capazes de abordar esse processo¹. Utilizamos o caso do município de Niterói como lócus de nosso estudo, considerando que esse exemplo específico pode informar outros casos.

Na esteira desse debate, o objetivo deste trabalho é analisar os determinantes que conduzem à situação de rua, explicitar a importância de políticas públicas integradas capazes de atender a poprua em sua heterogeneidade, bem como identificar alguns desafios para a consolidação da intersetorialidade como

princípio paradigmático a ser seguido para o cumprimento dos direitos previstos na Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR).

Para a realização deste estudo, utilizamos dados oriundos do Projeto UFF/FEC/PDPA 4410, “Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua”^{III} (Projeto NIS), que foi conduzido entre 2020 e 2023, do qual fui coordenadora técnica.

Tratou-se de pesquisa qualitativa amostral que envolveu duas etapas principais de coleta de dados a partir de questionários semiestruturados: na primeira fase, entrevistamos representantes de 38 instituições e grupos sociais que trabalham com pessoas em situação de rua em Niterói, sendo as entrevistas realizadas preferencialmente junto a profissionais de gestão/coordenação; e na segunda etapa, foram conduzidas entrevistas com 157 pessoas em situação de rua, tanto em unidades de acolhimento quanto nas vias públicas. Essa mesma pesquisa serviu como fonte para minha tese de doutorado intitulada “População em situação de rua: avaliação de serviços e ações no Município de Niterói”.¹

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa aliada à análise quantitativa descritiva e estatística de dados coletados pelo Projeto UFF/FEC/PDPA 4410, “Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua” (2020-2023), com o intuito de entender melhor as dinâmicas locais de Niterói e suas implicações na política geral, identificando possíveis lacunas sobre a temática, como contribuição para a produção acadêmico-científica no âmbito das políticas públicas voltadas à poprua.

A multideterminação e complexidade da situação de rua

A área do Serviço Social compreende a situação de rua a partir das seguintes características: é

^{III} Projeto Niterói Inclusiva e Sustentável: construindo políticas intersetoriais para população em situação de rua. Projeto de pesquisa UFF/FEC/PDPA 4410, 2020-2023.

um fenômeno com múltiplas determinações; tem origem na base estrutural na sociedade capitalista; é uma expressão da questão social; é um fenômeno tipicamente urbano².

Como podemos observar, a situação de rua é complexa, multidimensional e multideterminada. Do ponto de vista epistemológico, compreendemos o fenômeno a partir da perspectiva da realização, que se trata de “processo social, condição que vai se conformando a partir de múltiplos condicionantes, num *continuum*”.³ (p. 194).

Isso significa que há um entrelaçamento entre os motivos que determinam a realização, a experiência na rua, a saída (ou não) da rua e a manutenção da condição de domiciliado. Mas quem é a poprua? O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a caracteriza como um

*grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.*⁴

A heterogeneidade vai ao encontro da ideia de “populações em situação de rua” presente em Silva Filho⁵ (2003). Essa perspectiva compreende as singularidades presentes em qualquer grupo social. Na rua não seria diferente: “há várias populações, no plural, e não um bloco homogêneo de pessoas com os mesmos perfis, histórias de vida e determinantes de suas condições de pauperismo”⁵ (p.2). Concordamos com o autor sobre esse ponto, e consideramos importante ressaltar que considerar a existência de subjetividades e particularidades não implica desconsiderar a cristalização de certas características sociodemográficas, como raça, classe e gênero, por exemplo.

A rua é vivida por corpos quase sempre negros, quase sempre masculinos e em idade laborativa^{4,1}. A Tabela I ilustra características sociodemográficas pré-selecionadas (raça, gênero, faixa etária e nível de escolaridade) da poprua entrevistada em Niterói (Projeto NIS).

Tabela I – Perfil da População em Situação de Rua em Niterói (n=157)

Variáveis	f	%
Gênero		
Feminino (cis)	35	22
Masculino (cis)	118	75
Feminino (trans)	4	3
Raça		
Preto/pardo	136	87
Branco	18	11
Amarelo	2	1
Sem resposta	1	1
Faixa etária		
20 a 29 anos	30	19
30 a 39 anos	43	27
40 a 49 anos	44	28
50 a 59 anos	29	18
Maior que 60 anos	11	7
Escolaridade		
Nunca Frequentou a Escola	10	6
Ensino Fundamental Incompleto	98	62
Ensino Fundamental Completo	14	9
Ensino Médio Incompleto	12	8
Ensino Médio Completo	12	8
Ensino Técnico Completo	3	2
Ensino Superior Incompleto	4	3
Ensino Superior Completo	2	1
Pós-Graduação	1	1

Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa UFF/FEC/UFF/FEC/PDPA 4410 (2020/2023).

Os resultados mostram que a 75% dos indivíduos entrevistados eram homens cisgêneros. As mulheres cisgênero eram 22% da amostra e apenas 3% (4 pessoas) se declararam mulheres cisgêneros. Quanto à

raça, 87% dos entrevistados se identificaram como negros (pretos e pardos). Os autodeclarados brancos foram 11%, amarelos, 1% (dois respondentes), e uma pessoa não respondeu.

Quando consideramos a faixa etária, há maior representatividade no grupo entre 40 e 49 anos (28%), seguido por aqueles entre 30 e 39 anos (27%). Os jovens de 20 a 29 anos representam 19% da amostra, enquanto os participantes entre 50 e 59 anos e os maiores de 60 anos correspondem a 18% e 7%, respectivamente.

Com relação à escolaridade da população em Niterói, os dados indicam que 62% dos indivíduos não completaram o Ensino Fundamental, e somente 9% concluíram este nível. Aqueles que acessaram o Ensino Médio foram 8% dos entrevistados, mesmo percentual daqueles que conseguiram concluí-lo.

Dados de pesquisas realizadas pelo Governo Federal⁴ mostram tendência similar àquela encontrada no Projeto NIS. Mesmo com metodologias diferentes, os resultados de raça, gênero, educação e faixa etária parecem apontar para uma maior incidência de homens negros adultos com baixa escolaridade formal.

Consideramos que a composição racial das ruas é um reflexo direto das exclusões históricas perpetradas em um país que ainda padece das consequências da escravidão do povo negro. Com relação à predominância de pessoas negras nas ruas, cabe salientar que, no caso de Niterói, apenas 42% da população domiciliada é negra, conforme o último Censo⁶. Isso demonstra que as ruas niteroienses possuem alto nível de racialização.

Pesquisa recente do IBGE sobre desigualdades raciais no Brasil mostrou que, no país, pretos e pardos possuem menos acesso a serviços fundamentais, como saúde, assistência social e habitação, o que não só aumenta sua vulnerabilidade socioeconômica como também os expõem mais à racialização. No mercado de trabalho, há prevalência de pessoas negras desocupadas, subutilizadas e em empregos informais, com proteção social reduzida e rendimentos significativamente menores do que os de indivíduos brancos.⁷

Compreendemos que os atributos que consolidam o perfil da população podem se interseccionar para determinar a racialização. A multideterminação, do ponto

de vista dos “motivos que levaram à situação de rua”, pode ser observada na Tabela II. Cada entrevistado poderia apontar quantos motivos quisesse.

Tabela II – Motivos para a situação de rua em Niterói (n-157)

Variáveis	f	%
Conflitos familiares	65	41
Desemprego	39	25
Uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas	24	15
Violência no território	19	12
Falecimento de familiares/pessoas próximas	14	9
Opção própria/Prefere ficar na rua	9	6
Diminuição da renda	8	5
Egresso do sistema prisional de privação de liberdade	6	4
Violência doméstica	6	4
Expulsão de casa	5	3
Despejo/não conseguiu pagar aluguel	4	3
Para trabalhar/acessar renda na rua	3	2
Prisão de parentes	3	2
Para evitar envolvimento com o crime	3	2
Perda da casa por causas naturais ou acidentes	2	1
Problemas de saúde	2	1

Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa UFF/FEC/UFF/FEC/PDPA 4410 (2020/2023).

Verificamos que, a partir das respostas dos entrevistados na amostra, há diversos motivos para a racialização. Focaremos aqui nos mais citados: conflitos familiares (41%), desemprego (25%) e uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas (15%). Há uma centralidade na família enquanto rede de proteção primária, cujas dinâmicas podem ou não determinar a situação de rua. Segundo Escorel (1999)⁸, as desavenças dentro do ambiente familiar são frequentemente interligadas a outras variáveis que contribuem para o processo de fragmentação familiar.

O desemprego foi o segundo motivo mais apontado nas respostas. A crise política, econômica, cultural, social e institucional, observada nos últimos anos,

agravou o desemprego e contribuiu para a fragilização dos laços trabalhistas, aumentando a vulnerabilidade. Além disso, salários inferiores, menos benefícios e menor estabilidade, impactam desproporcionalmente aqueles com menor formação educacional, o que pode determinar a sua realização.

Importante considerarmos que o trabalho não é visto apenas como uma fonte de renda ou, ainda, do ponto de vista de emprego, mas também como um meio de sociabilização e de exercício de cidadania, conforme destacado por Farias (2007)⁹.

O terceiro motivo é o uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas. Frequentemente, essa questão é apontada como um dos fatores críticos que contribuem para a realização, inclusive partindo de uma criminalização da população. Importante enfatizarmos que o uso dessas substâncias pode ser observado não apenas como determinante-chave para a realização, mas como decorrência dessa experiência.

Seguindo essa linha, temos que os motivos, em si, podem se interrelacionar, considerando o fator multideterminação. Por exemplo, os conflitos familiares podem se vincular a outras razões, como falecimento de membros familiares, uso abusivo ou nocivo de álcool e outras drogas, diversos tipos de violência (como psicológica, patrimonial, sexual e física), problemas de saúde, particularmente mentais, que muitas vezes não são adequadamente entendidos ou acolhidos pela família, e a precariedade ou a completa falta de recursos financeiros.

A multideterminação, considerando, inclusive, os indicadores sociodemográficos, demandam estratégias intersetoriais que possam abarcar a complexidade das múltiplas necessidades da população nos processos de realização. A seguir, trazemos algumas reflexões sobre a importância de políticas públicas intersetoriais para a população em situação de rua.

A importância da intersetorialidade na implementação de políticas para a população

Ações voltadas à população foram, historicamente, realizadas por organizações caritativas e filantrópicas,

principalmente com profissão religiosa. O olhar estatal para a população no país, durante décadas, foi conduzido a partir de duas principais abordagens: a primeira é a omissão, pela ausência de instrumentos legais protetivos e políticas sociais e transferência da responsabilidade de ações concretas a instituições de caridade; a segunda é a violência, a partir da criminalização, repressão e violações cometidas pelo Estado.¹⁰

Nos últimos anos, entretanto, políticas começaram a integrar a agenda de políticas públicas, particularmente nos setores de Saúde e Assistência Social. Esse avanço foi marcado pela implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), estabelecida pelo Decreto nº 7.053/2009¹.

A PNPR reconhece e busca assegurar serviços e direitos para as pessoas em situação de rua, com objetivo de promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Uma importante diretriz dessa política é a integração de políticas públicas nos diferentes níveis de governo. Há diversos desafios na implementação efetiva da PNPR, principalmente relacionados à coordenação intersetorial, financiamento adequado e sustentabilidade das ações propostas. A falta de integração e cooperação entre os diferentes setores e níveis de governo frequentemente resulta em serviços fragmentados e ineficazes, que não conseguem atender plenamente às necessidades complexas e diversificadas da população em situação de rua.

A intersetorialidade, conforme Carmo e Guizardi¹⁰, é um conceito polissêmico e caracterizado por uma “imprecisão teórica” nas diversas áreas do conhecimento que o utilizam, podendo ser abordado de diferentes maneiras: como um processo, estratégia, abordagem ou paradigma.

A intersetorialidade tem sido reconhecida como mecanismo imprescindível para abordar as complexidades e multidimensionalidades de expressões da questão social enfrentadas por populações específicas. Essa abordagem não apenas entra na agenda pública e acadêmica como uma solução inovadora, mas também como uma estratégia essencial para melhorar a eficácia das políticas sociais por meio da colaboração entre diferentes setores¹¹.

A prática intersetorial é fundamentada na percepção de que a qualidade de vida pode ser substancialmente melhorada a partir de uma visão integrada que transcende os limites de políticas sociais isoladas¹¹. Necessidades complexas demandam soluções complexas e, dado o imbricamento dessas necessidades, há que se implementar políticas integradas que considerem essas interconexões do ponto de vista da integralidade.

Nessa linha, temos que a implementação de ações intersetoriais não apenas responde com maior precisão às necessidades da população como também promove um aprendizado contínuo e a determinação entre os sujeitos envolvidos. Esse processo de aprendizagem facilita uma gestão integrada capaz de lidar com a liberdade e a complexidade inerentes às expressões da questão social, com vistas à superação da fragmentação histórica observada na gestão de políticas isoladas.

Desde a instituição da seguridade social pela Constituição de 1988 no Brasil, que levou à criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a intersetorialidade começou a ser enfatizada, inclusive, pelas leis orgânicas que regulamentam ambos os sistemas.

Contudo, apesar de estar prevista na legislação, a prática da intersetorialidade e da articulação, consideradas fundamentais por Carmo e Guizardi (2017)¹⁰, para os fins da administração pública, não se concretizam nem atingem a abrangência esperada conforme delineado nos documentos normativos da seguridade social.

Assim, a intersetorialidade mostrou-se ainda mais necessária quando as políticas específicas falharam em alcançar “a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas, particularmente no que diz respeito à satisfação das necessidades da população e à alocação de recursos para sua implementação”¹⁰ (p. 1266).

Considerando que as políticas sociais são projetadas para atender às necessidades dos beneficiários e, ainda, à necessidade de geração de impactos positivos, é crucial reconhecer a complexidade dos seres humanos e suas correspondentes necessidades

complexas. Nesse contexto, “a intersetorialidade entre políticas públicas de seguridade social de natureza não contributiva é, pois, um modelo de gestão ao qual a realização da integralidade e da equidade se liga organicamente”¹⁰.

Bronzo¹¹ (2010) discute a questão da pobreza e enfatiza que, para abordar todas as suas dimensões, é essencial desenvolver “estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas, remetendo à atuação conjunta e necessária de vários programas e iniciativas sociais” (p.127-128).

Essa abordagem também é aplicável à situação de rua, que igualmente tem a pobreza como um componente crucial. A partir disso, a intersetorialidade emerge como uma “decorrência lógica” frente à multidimensionalidade, multideterminação e complexidade das condições de vida nas ruas. Assim, o planejamento de políticas públicas deve incluir o desenvolvimento de “ações intersetorialmente articuladas, o que exige mais do que uma simples conexão ou agregação de setores”.

Além disso, a intersetorialidade é vista como uma estratégia de gestão essencial, tanto no nível institucional quanto organizacional, pois “configura-se como estratégia adequada ao aumento da eficácia das políticas e como resposta aos desafios colocados para as políticas de proteção social”¹¹ (p. 128). A segmentação na gestão de políticas diversas não é suficiente para enfrentar questões complexas e multifacetadas, como as enfrentadas por pessoas em situação de rua. Portanto, “problemas complexos e multidimensionais, como pobreza e vulnerabilidade, demandam abordagem integral e políticas intersetoriais” (p. 114)¹².

Considerando que a construção da intersetorialidade é essencial frente aos desafios impostos pelas diferentes lógicas organizacionais das áreas setoriais, as disputas por recursos e *status* entre os setores, e a complexidade na mediação de interesses diversos, possuem distintas capacidades de influenciar decisões.¹³

O Objetivo I da PNPR é “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda”. Em nossa

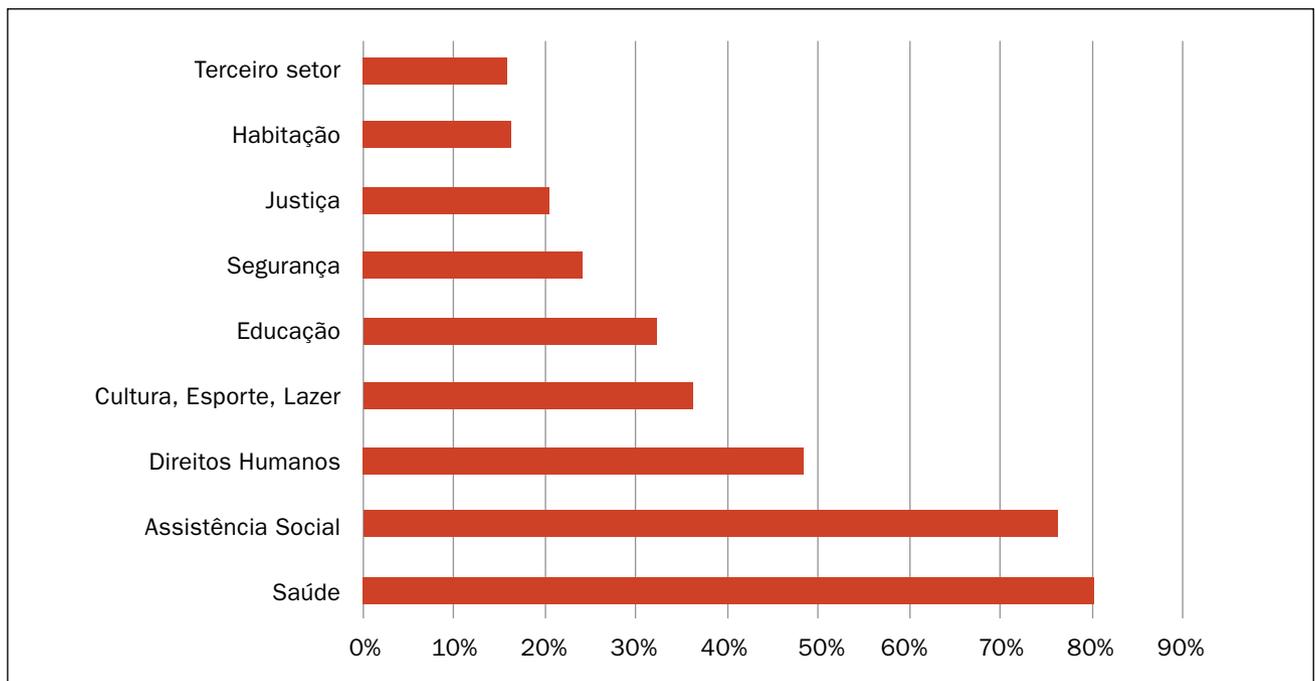
tese¹, avaliamos o acesso a esses serviços em Niterói. Os resultados mostraram que inexistiam programas setoriais de habitação, educação, cultura, esporte e lazer no município especificamente destinados à poprua.

A Assistência Social ainda desempenha um papel central, com significativa colaboração da área de Saúde. Como políticas focalizadas, o município contava, quando da Pesquisa NIS, com um Centro Pop e um Consultório na Rua. Também foi verificada a importância dos Centros de Atendimento Psicossocial.

Com relação ao grau de articulação entre as áreas, conforme apresentamos, a Pesquisa NIS

constou de duas fases. A fase de entrevistas, com instituições e grupos sociais que atendem a poprua de Niterói, foi realizada a partir de um questionário base, quando foi questionado se essas organizações realizavam atividades com outras áreas/setores. As respostas sobre as áreas e setores com os quais eram realizadas atividades conjuntas foram categorizadas a partir das respostas válidas, excluindo-se instituições e grupos que não fazem esse tipo de articulação. Entre os 38 entrevistados, apenas 24 realizavam esse tipo de articulação, conforme ilustrado no gráfico a seguir.

Gráfico I – Atividades conjuntas por área/setor (n=24)



Fonte: Elaboração própria com base em Pesquisa UFF/FEC/UFF/FEC/PDPA 4410 (2020/2023).

Como podemos observar, o setor de Saúde emergiu como aquele com quem mais se realizam atividades (80%). A Assistência Social é a área com a qual 76% das organizações executam essas ações. A interação com o setor de Direitos Humanos foi mencionada em 48% dos casos, enquanto Cultura, Esporte e Lazer foram citados em 36%. Atividades conjuntas com o setor de Educação, que incluem parcerias com a

Universidade Federal Fluminense, representaram 32% das respostas. A Segurança teve 24% de participação, e Justiça 20%. O Terceiro Setor, compreendendo organizações e grupos sociais, bem como igrejas, foi referido em 16% das instâncias, assim como a Habitação.

A escassa colaboração com o setor de Habitação é considerada extremamente problemática, dada a importância da moradia para a poprua. A falta de

integração entre os diversos setores sinaliza uma divisão e fragmentação na prestação de serviços, falhando em considerar as necessidades multifacetadas dessas pessoas. Além disso, a baixa escolaridade desse grupo demanda ações integradas junto ao Setor Educação.

A fase de entrevistas com as instituições e grupos sociais contemplou uma questão aberta na qual os respondentes poderiam fazer sugestões para a melhoria do trabalho em rede. No contexto das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua, as articulações intersetoriais enfrentam numerosos desafios que comprometem sua eficácia.

Um dos principais obstáculos identificados no município de Niterói é a ausência de um sistema informacional integrado, o que dificulta o acompanhamento adequado dos usuários e a operacionalização dos serviços. A falta de compartilhamento sistêmico de informações, conforme apontado por Cunnil-Grau (2014)¹⁴, é um impedimento crítico para a execução eficiente da intersectorialidade.

Outro ponto citado foi a necessidade de mudanças no nível da gestão com vistas à intersectorialidade. A falta de interesse, incentivo e organização por parte dos gestores para desenvolver ações intersectoriais resulta na fragmentação das equipes de atendimento direto, dificultando a implementação de políticas eficazes.

A criação de espaços coletivos de construção e articulação também é vital, como indica Cunnil-Grau (2014)¹⁴, especialmente para a população em situação de rua, que deve participar ativamente dos processos que afetam suas vidas. O caso do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua é emblemático nesse caso. Instituído pelo Decreto 7.053/2009 juntamente à PNPR, há a previsão de instituição de comitês em outros níveis federativos que aderirem à PNPR.

Outro aspecto problemático citado é a horizontalização das relações entre os níveis organizacionais. A interlocução deficiente não apenas internamente nos aparatos públicos, mas também entre os setores público e privado, sublinha a necessidade de estratégias que promovam uma maior articulação. Promover a horizontalidade é crucial para que os gestores

possam escutar o profissional da ponta, o que pode contribuir significativamente para o aprimoramento dos serviços oferecidos.

Considerações finais

Como mencionamos em nosso título, as pessoas em situação de rua, enquanto sujeitos de direito e destinatários de políticas públicas, são pessoas. A compreensão dos destinatários das políticas, enquanto pessoas inteiras, e assim, os processos utilizados para satisfação de necessidades e melhoria da qualidade de vida, também devem ser “inteiros”.

Como vimos, mesmo em sua heterogeneidade, as características sociodemográficas mostram que a situação de rua, por óbvio, não pode ser lida apartada do movimento da história. Nossa herança escravista ainda condena corpos a fazer das ruas seu espaço de (sobre)vivência. As motivações que levam à rua se imbricam ao perfil consolidado e a falhas na rede protetiva, ensejando o caldo que determina os processos de rualização.

No contexto da poprua, a abordagem intersectorial não pode ser menosprezada, especialmente pela multiplicidade de demandas urgentes que esse grupo possui. Com múltiplas determinações, dimensões e complexidades, a necessidade de estratégias amplas que articulem diferentes setores, tanto no nível da gestão, quanto na execução, faz-se indispensável.

Apesar de haver algum nível de articulação entre as áreas de Saúde e Assistência Social, é notável que outros setores não incorporaram a questão da situação de rua em sua agenda. A falta de políticas habitacionais em Niterói, por exemplo, que incluam a população em situação de rua, parece refletir uma omissão deliberada com relação à questão. Quanto à inclusão desta temática em setores como cultura, lazer, esportes, trabalho e renda e segurança, os resultados indicam uma escassez ou mesmo ausência de iniciativas governamentais em Niterói que assegurem esses direitos fundamentais.

Finalmente, a formação de uma agenda política inclusiva e o comprometimento político com as

necessidades da população em situação de rua ainda são insuficientes. Historicamente, esse grupo foi marginalizado das agendas políticas, com algumas ações pontuais sendo implementadas em algumas cidades. A falta de uma abordagem política robusta e de longo prazo que integre efetivamente a PSR como sujeitos de direitos indica a necessidade de uma maior capacidade estatal na formulação e implementação de políticas.

Referências

1. Cinacchi GB. População em situação de rua: avaliação de serviços e ações no município de Niterói [tese]. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2023.
2. Ouriques CQ. A pedra angular: fundamentos utilizados pelo serviço social sobre população em situação de rua [tese]. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; 2016.
3. Prates JC, Prates FC, Machado S. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis (Brasília)* [internet]. 2011 [acesso em 20 abr 2024];11(22):191-215. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1387>>
4. Brasil. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a política nacional para a população em situação de rua. *Diário Oficial da União* [internet]. 24 dez 2009. Seção 1:2. [acesso em 20 abr 2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm.
5. Silva Filho, DSE. A pobreza desigual entre a população de rua do Rio de Janeiro: formação de redes e critérios subjetivos de estratificação e ocupação. In: XXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2003, Caxambu. Anpocs; 2003 [internet]. [acesso em 20 abr 2024]. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt07-9/4173-dsilvafilho-a-Pobreza/file>>.
6. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Panorama: indicadores sociais do Distrito Federal pelo censo 2022 [internet]. 2022b [acesso em 20 abr 2024]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=5300108&tema=1>.
7. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil [internet]. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022^a [acesso em 20 abr 2024]. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica;48). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf.
8. Escorel S. Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social [internet]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1999 [acesso em 20 abr 2024]. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/livro/vidas-ao-leutrajatorias-de-exclusao-social>>.
9. Farias LO. Possibilidades de inserção/reinserção produtiva dos moradores de rua do município de Porto Alegre [dissertação]. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul; 2007.
10. Carmo ME, Guizardi FL. Desafios da intersectorialidade nas políticas públicas de saúde e assistência social: uma revisão do estado da arte. *Physis* [internet]. 2017 [acesso em 20 abr 2024]; 27(4): 1265-1286. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/physis/a/wcqNQQKzjKH7jM4hyRDCYVc/abstract/?lang=pt>>.
11. Junqueira LAP. A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde Soc.* 2004;13:25-36.
12. Bronzo C. Intersectorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*. 2010 [acesso em 20 abr 2024];35. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200>>.
13. Bichir R. Novas agendas, novos desafios reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos estud* [internet]. 2016 [acesso em 20 abr 2024]; 35(1):111-136. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/M5XFdvfntQWHTHFZk7FKwwJ/abstract/?lang=pt>
14. Senna M. Ações intersectoriais envolvendo assistência social e saúde: o programa bolsa família em questão. *O Social em questão* [internet]. 2013 [acesso em 20 abr 2024];XVII(30):245-272. 2013. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Senna_12.pdf
15. Cunnil-Grau N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública* [internet]. 2014 [acesso em 20 abr 2024];23(1):5-46, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>>.