

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
Curso de Bacharelado em Políticas Públicas

**O DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP:**

o estudo da teoria do *policy dismantling* no contexto brasileiro entre 2015-2021

LUÍSA BARRETO CARVALHO

Porto Alegre, outubro de 2022

Luísa Barreto Carvalho

**O DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP:**

o estudo da teoria do *policy dismantling* no contexto brasileiro entre 2015-2021

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito parcial para a obtenção do título
de Bacharela em Políticas Públicas.

Orientadora: Lúcia Mori Madeira

Porto Alegre

2022

Luísa Barreto Carvalho

**O DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM
SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP:**

o estudo da teoria do *policy dismantling* no contexto brasileiro entre 2015-2021

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas.

Aprovado em: 20 de outubro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Luciana Pazini Papi – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Sérgio Simoni Junior – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Lígia Mori Madeira - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (orientador)

CIP - Catalogação na Publicação

BARRETO CARVALHO, LUÍSA
O DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO
PAULO-SP: o estudo da teoria do policy dismantling no
contexto brasileiro entre 2015-2021 / LUÍSA BARRETO
CARVALHO. -- 2022.
83 f.
Orientadora: LIGIA MORI MADEIRA.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. desmanche. 2. políticas públicas. 3.
federalismo. 4. situação de rua. I. MORI MADEIRA,
LIGIA, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Este é o momento de expor a vocês meus agradecimentos, visto que todos os citados tiveram suma importância no meu processo de formação. Vamos por partes.

Gostaria de agradecer a Sabrina e ao Alexandre, ao Diego e a Fabiane, que não mediram esforços para me educar, ensinar e me amar incondicionalmente, tudo para que eu me tornasse uma mulher forte e batalhadora. A vocês minha gratidão eterna. Ao Vinicius, Lara, Martina, Buddy, Belinha e Bel, que me fizeram conhecer o amor incondicional de ser irmã, agradeço pela presença de vocês na minha vida e por me escutarem e confiarem em mim. Tudo isso é por vocês. Agradeço também ao meu primo-irmão Lucas, pela parceria e companheirismo de sempre.

Gostaria de agradecer a Eliane, que me ensinou sobre o amor e sobre a importância do olhar para o outro, com sua fé inabalável, amor, carinho e resiliência. Gostaria de agradecer também à Sandra, que se dedicou a me ensinar a como me portar, a ser uma mulher forte e de respeito, e esteve sempre ao meu lado em diversos momentos adversos. Ao Volnei, obrigada por me mostrar que a gentileza e a disponibilidade sempre serão traços fortes de pessoas incríveis.

À Juliane e à Karine, vocês foram meu espelho, mulheres a quem eu considero incríveis, fortes e empoderadas, e sempre estiveram ao meu lado em todos os momentos essenciais da minha. Sem a presença de vocês, muitos traços da minha personalidade não existiriam. À Jéssica, que me mostrou que tudo é possível com muita fé, esforço e dedicação, que as coisas vêm quando batalhamos por elas. Aos meus tios, que se fizeram presentes em todos os meus passos. Agradeço ao meu namorado, Lucas, por todo o apoio e força que me deu durante toda a minha trajetória, além do companheirismo em todos os momentos.

Gostaria de agradecer também à minha orientadora, Lígia, que não mediu esforços para me ajudar desde a definição do tema até a finalização deste trabalho. Desde o início eu já imaginava, mas você se tornou um exemplo para mim, de mulher, de professora e de pesquisadora. À todas(os) as professoras(os) que eu tive a oportunidade de conhecer, vocês são incríveis. Agradeço a Universidade por me proporcionar momentos incríveis, com um ensino de ponta. Às minhas amigas e amigos, da UFRGS, da PUCRS, do vôlei, do colégio, da vida, o papel de vocês foi essencial para o equilíbrio entre a Luísa estudante/profissional e a Luísa pessoa. Não poderia ter escolhido pessoas melhores para me acompanharem nessa trajetória.

Dedico esse trabalho ao Tiago e ao Fábio, que me mostraram uma realidade paralela à minha, na qual nunca esquecerei.

À todas as pessoas em situação de rua, que suas lutas cotidianas sempre sejam lembradas.

RESUMO

A análise sobre o desmanche de políticas sociais está cada vez mais presente nos estudos brasileiros, principalmente porque, nos últimos anos, vem ocorrendo um movimento, por parte dos atores políticos, de diminuição do Estado na oferta de políticas públicas. Assim, o presente trabalho tem como objetivo entender como ocorre o processo de *policy dismantling*, bem como identificar as estratégias de desmantelamento em um estudo caso voltado à investigação da expansão ou diminuição do financiamento dos serviços específicos voltados a pessoas em situação de rua de São Paulo-SP, entre 2015 e 2021. Parte-se de duas hipóteses: a primeira é de que a estratégia predominantemente utilizada pelos atores políticos no contexto estudado é a omissão (*by default*); a segunda é de que em governos de presidentes de partidos de direita, a tendência é ocorrer a diminuição de valores transferidos para serviços da assistência social, da união aos municípios. A metodologia utilizada para essa análise foi quantitativa, a partir da criação de um banco de dados, advindos do Ministério do Desenvolvimento Social, com todas as transferências da União para São Paulo-SP, de 2015 a 2021, para três serviços específicos para pessoas em situação de rua, realizando uma análise estatística descritiva. Os achados demonstram que de 2015 a 2019, governos de Dilma e Temer, ocorreram transferências regulares da união para os serviços específicos estudados, indicando que a partir de 2020, governo de Jair Bolsonaro, ocorre uma queda dos valores transferidos em aproximadamente 69% nos três serviços estudados. A média de valores mês a mês transferidos para cada serviço também diminuiu mais de 60%, comparando 2015 com 2021, enquanto a população de rua no município de São Paulo aumentou nesse período. Logo, ao realizar uma investigação da teoria do *policy dismantling*, testando-a no estudo de caso proposto sobre financiamento, confirmaram-se as duas hipóteses explicitadas, sendo possível ainda identificar um trabalho conjunto de duas estratégias utilizadas pelos atores para o desmantelamento do financiamento: as estratégias por omissão e mudança de arena.

Palavras-chave: políticas sociais; desmantelamento; financiamento; assistência social; federalismo.

ABSTRACT

The analysis of the dismantling of social policies is increasingly present in Brazilian studies, mainly because, in recent years, there has been a movement, on the part of political actors, to reduce the State's offer of public policies. The present work aims to understand how the policy dismantling process occurs, as well as to identify the dismantling strategies in a case study aimed at investigating the expansion or reduction of funding for specific services aimed at homeless people in São Paulo-SP, between 2015 and 2021. It starts with two hypotheses: the first is that the strategy predominantly used by political actors in the context studied is omission (by default); the second is that in governments of right-wing presidents, the tendency is to decrease the amounts transferred to social assistance services, from the union to the municipalities. The methodology used for this analysis was quantitative, based on the creation of a database, coming from the Ministry of Social Development, with all transfers from the Union to São Paulo-SP, from 2015 to 2021, for three specific services for people in need of street conditions. A descriptive statistical analysis was performed, using the digital program Microsoft Excel, with the creation of tables and graphs to visualize the results. The findings show that from 2015 to 2019, governments of Dilma and Temer, there were regular transfers from the union to the specific services studied, indicating that from 2020, government of Jair Bolsonaro, there is a drop in transferred amounts by approximately 69% in the three services studied. The average monthly amounts transferred to each service also decreased by more than 60%, comparing 2015 with 2021, while the homeless population in the city of São Paulo increased in this period. Therefore, when carrying out an investigation of the theory of policy dismantling, testing it in the proposed case study on financing, the two hypotheses explained were confirmed, and it is still possible to identify a joint work of two strategies used by the actors to dismantle the financing: strategies by default and change of arena.

Keywords: social policies; dismantling; financing; social assistance; federalism.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Síntese ideias autores iniciais do campo de análise de políticas públicas
- Figura 2 - Top Down
- Figura 3 - Bottom-up
- Figura 4 - O estudo do desmantelamento de políticas: elementos analíticos chave
- Figura 5 - Síntese blocos de financiamento dos pisos para pessoas em situação de rua
- Figura 6 - Operacionalização do financiamento dos fundos, blocos e pisos para serviços voltados à pessoas em situação de rua
- Figura 7 - Síntese do processo de desmantelamento

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição por cor/raça - 2015

Gráfico 2 - Distribuição por cor/raça - 2019

Gráfico 3 - Distribuição por cor/raça - 2021

Gráfico 4 - Valores gastos pela União na Assistência Social (2002 a 2019) – apenas despesas discricionárias (RS Bilhões)

Gráfico 5 - Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R\$ Milhões)

Gráfico 6 - Transferências da união para São Paulo-SP - PFMC-POP. RUA (2015-2021)

Gráfico 7 - Transferências da união para São Paulo-SP - PFMC-ABORDAGEM (2015-2021)

Gráfico 8 - Transferências da união para São Paulo-SP - PAC II - POP RUA (2015-2021)

Gráfico 9 - Soma das transferências da união para os três serviços específicos a pessoas em situação de rua

Gráfico 10 - Média dos valores transferidos mês a mês para cada serviço (2015-2021)

Gráfico 11 - Relação entre a soma de valores para os serviços da assistência social estudados e a população de pessoas em situação de rua São Paulo-SP (2015-2021)

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Aspectos relevantes para o entendimento do fenômeno situação de rua
- Quadro 2 - Elementos formadores do conceito de políticas públicas
- Quadro 3- Estrutura de decomposição das políticas públicas - níveis de operacionalização
- Quadro 4 - Atores e suas classificações
- Quadro 5- As três versões do neoinstitucionalismo
- Quadro 6 - Medição da expansão e desmantelamento da política
- Quadro 7 - Elementos da escolha pelo desmanche
- Quadro 8 - Estratégias de desmantelamento e seus efeitos
- Quadro 9 - Períodos de centralização e descentralização no Brasil
- Quadro 10 - Linha do tempo da institucionalização de políticas da assistência social a nível federal
- Quadro 11 - Linha do tempo da institucionalização de políticas voltadas à assistência social
- Quadro 12 - Linha tempo formas financiamento da assistência social (1996-2004)
- Quadro 13 - Organização do SUAS
- Quadro 14 - Pisos da assistência social específicos para pessoas em situação de rua
- Quadro 15 - População em situação de rua em 2015-2019-2021 em São Paulo- SP
- Quadro 16 - População em situação de rua em 2015-2019-2021 em São Paulo- SP - sexo
- Quadro 17 - Análise da quantidade de transferências realizadas por ano, para cada serviço
- Quadro 18 - Média de valores transferidos mês a mês para os serviços estudados (2015-2021)
- Quadro 19 - Conceituando o desmanche de políticas públicas

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AS - Assistência Social

BPC – Benefício de prestação continuada

CF-88 – Constituição Federal de 1988

CGFO-SUAS - Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS

CND - Certidão Negativa de Débitos

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MCRT – Movimento Nacional de Material Reciclável

MDB – Movimento Democrático do Brasil

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

NOB-SUAS –

PAC – Piso de Alta Complexidade

PEC – Projeto Emenda Constitucional

PL – Partido Liberal

PFMC – Piso Fixo Média Complexidade

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNPR – Política Nacional para pessoa em situação de rua

PSB – Proteção Social Básica

PSR – Pessoa em situação de rua

PT – Partido dos Trabalhadores

SAS – Secretaria de Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SP – São Paulo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	14
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1.	A PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA.....	19
2.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISÃO CONCEITUAL.....	24
2.2.1.	Tópicos relevantes para o estudo de políticas públicas: elementos, estrutura, atores e instituições	27
2.3.	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	30
2.4.	MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
2.5.	POLICY DISMANTLING	35
2.5.1.	Motivações e estratégias: entendendo o desmanche.....	37
3.	FEDERALISMO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	42
3.1.	O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO	42
3.2.	A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	45
3.3.	POLÍTICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DA ESFERA FEDERAL À MUNICIPAL	48
3.4.	O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	51
4.	O DESMANTELAMENTO DOS SERVIÇOS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: MATERIAIS, MÉTODOS E RESULTADOS	56
4.1.	RESULTADOS	58
4.1.1.	Dados demográficos - características das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo	58
4.1.2.	Análise das transferências aos fundos da assistência social.....	61
4.1.3.	Análise dos valores transferidos União - São Paulo-SP	63
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	76

1. INTRODUÇÃO

Caracterizado como “heterogêneo, dinâmico e territorializado” (BROIDE, E; BROIDE J., 2018, p. 12), o perfil da população em situação de rua no Brasil é multifacetado. Homens, mulheres, crianças, famílias inteiras, fazem parte de uma comunidade de pessoas que vivem em condições de extrema pobreza e vulnerabilidade, uma marca dos centros urbanos brasileiros. Mesmo sendo um fenômeno global, no entanto, é principalmente observado em países subdesenvolvidos, como um resultado do abandono ou da negligência social por parte da sociedade e do poder público - além de demonstrar um reflexo da degradação das relações familiares e afetivas (CHRISPIANO, 2021, P.15). A pessoa que vive nas ruas, nesse sentido, que não possui uma moradia, tem não só um direito fundamental violado, mas um direito que possibilita que ela exerça os demais; ademais, são pessoas que constantemente são alvos da estigmatização, da exclusão social e da criminalização (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005).

Tendo em vista este cenário, a promulgação da Constituição Federal de 1988, revela-se um marco importante para a institucionalização e a ampliação dos direitos sociais dos cidadãos brasileiros. Prontamente, as políticas públicas nacionais começam a ser implementadas para as principais áreas de proteção social, e é nesse momento que a assistência social vem a institucionalizar-se como setor de política no Brasil, compondo o Sistema de Seguridade Social. Os sistemas nacionais de políticas públicas, a priori, são arranjos de políticas sociais que incluem a União, os estados e os municípios, participantes ativos do processo de formulação e implementação das políticas. Esse sistema compartilhado de responsabilidades é fruto de uma coordenação federativa, utilizada pelos Estados como meio de otimizar a utilização de recursos comuns, resolver problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição e auxilia governos menos capacitados/mais pobres a desempenharem certas tarefas (ABRÚCIO, 2005; PAPI, JONER E MADEIRA, 2021).

Cada vez mais presente nos estudos da ciência política e sociais, principalmente após a CF-88, o federalismo ganha notoriedade, uma vez que a escolha por um sistema federativo se baseia na intenção de garantir a unidade territorial diante da existência de heterogeneidades sociais e diversidades sociais, linguísticas e culturais (PAPI *et al*, 2021), tendo em vista o Brasil, país com maior extensão da América do Sul com mais de 200

milhões de habitantes. Portanto, um Estado Federativo torna-se necessário para a garantia de sua unidade.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) reafirma a importância do Estado como ator-chave na provisão de benefícios e serviços e inova ao estabelecer instrumentos que permitam o planejamento, a gestão e o financiamento da AS pelos três níveis de governo (BICHIR, SIMONI JR, PEREIRA, 2019, pág. 229). Analogamente, existe um processo de amadurecimento da política no decorrer das duas décadas seguintes ao surgimento do LOAS. A partir dos anos 2000, tem-se a criação da Política Nacional da Assistência Social – PNAS (2004), consolidando um conjunto de iniciativas institucionais para serializar as propostas do LOAS. Em 2005, ocorreu a regulamentação do PNAS – NOB-SUAS -, e em 2011 a Lei do SUAS. É importante destacar, tendo em vista o público estudado neste trabalho, que a Política Nacional para a Pessoa em Situação de Rua (PNPR) foi criada em 2009, por meio do Decreto nº.7053, sendo articulada de forma descentralizada, havendo a coordenação entre a União, os estados e os municípios.

Essas ações possibilitaram um grande avanço nas políticas de assistência social, que passaram a criar uma rede de proteção nos três entes federativos – apontando um destaque para o aumento da municipalização, em que os municípios, principais articuladores das políticas devido a sua proximidade com a população beneficiada, ganham destaque na gestão. Nesse sentido, segundo o Censo SUAS, até 2010, dos 5.488 municípios brasileiros constantes no banco de dados, 5.465 (99,6%) estavam habilitados em algum dos níveis de gestão estabelecidos pela Norma Operacional Básica - NOB/SUAS-2005 (PAPI *et al*, 2021).

Dessa forma, cabe destacar que os projetos voltados para o combate das desigualdades e para a proteção social no Brasil, advindos principalmente da área da assistência social, são essenciais para o contexto atual do país. No projeto federativo brasileiro, os estados e os municípios apresentam uma notória e devida autonomia para administrarem as políticas, uma vez que são os mais próximos dos problemas sociais de cada localidade. Desse modo, mais do que estudar como a União age independente dos estados e municípios, destaca-se a atuação em rede dos três entes. Outrossim, toda a regulamentação, formulação e implementação realizada pela União reflete na forma como os estados e municípios recebem e administram as políticas, sendo os programas e projetos desenhados conforme a sua institucionalização a nível macro.

Em vista disso, dentre as diversas políticas e programas da assistência social, criadas com objetivo de oferecer proteção social a essa população em situação extrema

de vulnerabilidade estão: a implementação de aparelhos públicos de prestação de serviços (CRAS e CREAS), os Centros de Atendimento Especializado à População de Rua (Centros Pop), além da regulamentação das entidades de acolhimento institucional. O município de São Paulo, local estudado neste trabalho, possui 54 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), 30 Centros de Referência Especializados de Assistência Social e 06 Centros Pop, todos distribuídos pelas regiões da cidade para alcançar o maior número de indivíduos possível. Ainda, oferece diversos programas junto a entidades sem fins lucrativos, com foco em prestar apoio e assistência aos que estão vivendo em situação de rua, um equivalente a mais de 42.000 pessoas no ano de 2022.

Ainda assim, observa-se com mais frequência nos últimos anos a articulação cada vez maior de atores políticos que ora são contra ou ora são a favor do *status quo* dessas políticas institucionalizadas. Além disso, examina-se uma tendência atual ao desmantelamento das políticas sociais, de mudanças nas políticas, principalmente na área de assistência social, e que afetam diretamente a estrutura e o financiamento dos programas e dos projetos criados em prol da proteção social. Esse desmantelamento é observado, a priori, partindo da atuação da União, como principal financiadora dos fundos da assistência social, em um movimento cascata, atingindo estados e municípios.

Então, com toda uma rede articulada de proteção social, alguns dados denunciam esse desmantelamento. Pesquisas apontam que, entre 2014 e 2017, houve a redução do orçamento da AS em 45%, especialmente o direcionado aos serviços do SUAS; de acordo com dados do Ministério da Cidadania (2019), o valor investido caiu de um patamar de 6,7 bilhões em 2014 para 3,8 em 2017 (PAPI et al, 2021). Tão logo, segundo Papi, Vargas e Santos, 2021:

[...] os Programas foram o bloco mais afetado, passando de 49,6 milhões para 12 milhões de reais (75,76%), seguido pela Gestão que passou de 69,8 milhões para 39,8 milhões (42,98%) e pelos Serviços, que teve uma diminuição de receita de 354 milhões para 224,3 milhões (36,63%). (PAPI, et al, 2021)

Diante de todo esse cenário, este trabalho de conclusão busca entender: No caso do município de São Paulo, como variaram as transferências da União para fundos dos programas voltados às pessoas em situação de rua? Está ocorrendo um desmantelamento em cascata nas transferências federais ao município? Qual(ais) estratégias de desmantelamento podem ser identificadas nesse processo?

Esse trabalho tem como objetivos entender e explicitar se está ocorrendo um processo de desmantelamento em um efeito cascata¹, bem como identificar qual(ais) estratégia(as) de desmantelamento é (são) utilizada(s) no caso do desfinanciamento; ainda, tem o objetivo de identificar se está ocorrendo a diminuição das transferências da União para os serviços específicos voltados a pessoa em situação de rua do município de São Paulo durante o período estudado.

Justifica-se a realização deste trabalho uma vez que a população em situação de rua no Brasil e, principalmente no município de São Paulo, vem crescendo cada vez mais, denunciando uma desigualdade social que só aumenta ao decorrer do tempo. Desde a promulgação da CF-88, e após o Plano Nacional de Assistência Social, inúmeros projetos foram criados visando a valorização dos indivíduos, respeitando o direito ao mínimo de dignidade humana. Contudo, quando estratégias de desmanche vão sendo utilizadas para modificar políticas extremamente importantes para o contexto da proteção social, boa parte da população beneficiada passa a não ser assistida pelo poder público, principal responsável pelo acolhimento desses cidadãos. Para mais, em 2020 iniciou-se uma pandemia global, em que as desigualdades tiveram um *boom* significativo, aumentando demasiadamente a população em situação de rua da cidade de São Paulo – as políticas deveriam ter um aumento proporcional em questão de financiamento, entre outros elementos para combater esse quadro social alarmante.

Escolhe-se, neste trabalho, a cidade de São Paulo, por dois grandes motivos. O primeiro é pela disponibilidade de dados. Os sites e portais de informação disponibilizados pelo município de São Paulo são de fácil acesso e apresentam uma quantidade essencial de conteúdo para uma realização mais minuciosa do que está sendo proposto. Assim, o exercício de aplicação da teoria passa a ser facilitada pelo acesso aos dados. O segundo motivo é que a cidade de São Paulo-SP apresenta um crescente número de pessoas em situação de rua entre o período estudado tornando-se de suma importância estudar, em uma perspectiva comparada, as transferências realizadas fundo a fundo - da União para o município de São Paulo -, voltadas às políticas específicas para pessoas em situação de rua, a fim de identificar retrações e ampliação do financiamento, bem como entender a estratégia de desmantelamento *by default*. Ademais, a literatura sobre *policy dismantling* é recente, e esse trabalho torna-se uma oportunidade de aprofundar o tema,

¹ 'Efeito cascata' é uma analogia utilizada nesse trabalho em relação ao funcionamento do federalismo brasileiro. Entende-se o movimento/efeito cascata como uma ação que se inicia pela União (seria o topo da cascata) e desemboca/impacta diretamente nos municípios (seria o final da cascata, a base).

como a teoria entende o desmanche e identifica-o como modificador de políticas institucionalizadas.

Entendendo o presente trabalho como a aplicação de uma teoria para compreender um contexto social, indico como primeira hipótese que no caso estudado, é utilizada a estratégia de desmanche por omissão, a qual não afeta a popularidade política do ator envolvido. A segunda hipótese é de que em governos de presidentes de partidos de direita, a tendência é ocorrer a diminuição de valores transferidos para programas da assistência social.

Logo, a metodologia deste trabalho foi a quantitativa, em que foi realizado um estudo de caso, aplicando a teoria do *policy dismantling* para entender o contexto de desfinanciamento dos serviços da assistência social voltados para pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo-SP. Assim, foram produzidos tabelas e gráficos, com a realização de somas e médias de valores, a partir do programa digital Microsoft Excel, a fim de entender se a teoria se enquadra no contexto brasileiro e visualizar um período de desmanche de políticas, a partir dos valores transferidos da união para o município citado, entre 2015 e 2021.

Em suma, além deste primeiro capítulo de introdução, foram realizados mais cinco capítulos. O capítulo dois apresenta a base teórica para esse trabalho, definindo conceitos: de pessoa em situação de rua e de políticas públicas e suas perspectivas; apresenta-se, também neste capítulo, a teoria do *policy dismantling*, peça chave para o entendimento do caso estudado. O capítulo três explica as questões federalistas do Estado brasileiro, a descentralização das políticas e apresenta a Política Nacional da Assistência Social e as políticas voltadas para pessoas em situação de rua no município de São Paulo-SP. No capítulo quatro é apresentada a metodologia, em que aparecem as técnicas e os métodos utilizados para realização do estudo de caso proposto, bem como os dados encontrados. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados os conceitos base para esse trabalho. Assim, dividida em cinco partes, ela traz o conceito de pessoa em situação de rua, análises sobre a gênese e conceituação de políticas, o ciclo e a mudança, bem como desenvolve a *teoria do policy dismantling* e suas perspectivas.

2.1. A PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA

Ao abordar o tema da pessoa em situação de rua, um fato que chama a atenção é a dificuldade de definição que este grupo apresenta, devido a fatores como a heterogeneidade e o tempo. É um problema estrutural, muitas vezes pessoal, que atinge diversas famílias que não têm condições de superar as condições precárias que vivem, restando-lhes a necessidade do apoio de uma rede de proteção social com oferta de serviços de assistência e acolhimento, ou, na última instância, a rua (BROIDE E; BROIDE J, 2018, pág. 07).

Vistos na sua maioria como “vagabundos”, “sem teto”, “mendigos”, entre outros adjetivos de cunho pejorativo, é um grupo social que sofre constantemente com a negligência e esquecimento da população, e principalmente, do Estado. Assim, apesar de estarem presentes no cotidiano das cidades brasileiras (especialmente nas metrópoles), pouco se produziu sobre seus modos de viver e pensar, sua trajetória e estratégias de sobrevivência, seus hábitos e carências (BARBOSA, 2018, pág. 26). Reconhecer este grupo como vulnerável é buscar entender, também, as chamadas causas, os motivos, de uma pessoa estar nessa situação:

A falta de condições para arcar com os custos de uma moradia, a especulação imobiliária e de terras para fins de investimento, a privatização de serviços públicos e a migração urbana não planejada [...] questões relativas à saúde mental, o abuso de substâncias psicoativas como álcool e drogas, crack e outras anfetaminas, desemprego e desavenças familiares também são abordados com frequência nos estudos sobre essa população [...] (CHRISPIANO, 2021, pág. 20 e 21)

A terminologia mais adequada ultimamente para tratar esse grupo de indivíduos é denominá-los como População em Situação de Rua (PSR), não considerando como uma situação pessoal ou passageira (BOVE; FIGUEIREDO, 2015, pág.11), mas como “consequência de uma situação a que muitos trabalhadores são conduzidos, em

decorrência das desigualdades sociais e da elevação dos níveis de pobreza produzidos pelo sistema capitalista” (SILVA, 2009, p. 137). Nesse contexto, dois pontos essenciais são destacados e serão abordados nos próximos parágrafos: a pobreza e a questão do trabalho no sistema capitalista.

A questão da pobreza é um fator a ser levantado quando se estuda pessoas em situação de rua. Considerada um produto histórico que se modifica no espaço e no tempo (BEZERRA, ROSA E VIEIRA, 1994, pág. 17), a pobreza como condição de vida das classes trabalhadoras realça que a pobreza qualifica-se como uma experiência (real ou virtual) dos limites ou mesmo ruptura com os parâmetros que constroem a noção de uma ordem legítima de vida (TELLES, 1990), não se reduzindo apenas a uma questão meramente econômica, se constituindo de um parâmetro de avaliação social. Logo, as pessoas em situação de rua, que se encontram em uma situação inegável de extrema pobreza, têm seu lugar demarcado na sociedade, sendo estigmatizadas.

Na obra de Milton Santos, “Por outra Globalização”, o autor faz o diagnóstico de três fases da pobreza experimentadas por países em desenvolvimento: pobreza incluída, marginalidade e pobreza estrutural (RIBAS, 2014). A pobreza incluída é aquela sazonal/acidental, visto que ocorre em determinados períodos; pobreza essa considerada local, fruto de algum acidente ou tragédia, tendo um aspecto situacional e passageira. A marginalidade, vista como uma “doença da civilização” seria fruto de um processo capitalista do trabalho, uma vez que se o consumo faz parte da vida das pessoas, aqueles que não conseguiram acompanhar esse ritmo são facilmente excluídos, colocados à margem da sociedade - nesse ponto, considera-se que se a sociedade julga normal a impossibilidade de algumas pessoas não conseguirem consumir e outras sim, a pobreza passa a ser um quadro extinguido das sociedades. Assim, a pobreza estrutural é aquela em que as sociedades se “acostumam”, “normalizam” viver com a pobreza, sem, no entanto, pensar em erradicá-la; ela se transforma de situacional para algo sólido, mais difícil de combater e geradora de maiores desigualdades sociais entre os indivíduos. É a fase da pobreza que o Brasil se encontra, quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho (SANTOS, 2002, pág. 70).

Analogamente, Bezerra, Rosa e Vieira (1994) relacionam a questão do trabalho com a situação de rua. Nesse contexto, reforçam que a venda da força de trabalho é uma forma essencial de garantir a dignidade e a legitimidade social dos indivíduos, garantidos através da ideia da ética do trabalho. Estudada por diversos autores - como Zaluar; 1995,

Neves; 1983, Telles; 1990 - a ética do trabalho “evidencia a existência de um valor moral associado ao trabalhador honesto e ao chefe de família responsável que se opõe a delinquência e à marginalidade” (BEZERRA, ROSA E VIEIRA, 1994, pág. 18). Nesse sentido, aponta-se que para chegar ao mercado de trabalho e garantir um lugar nele, é necessário um fundo de consumo, ou seja, uma garantia de sobrevivência - alimentação, moradia, vestuário, condução - até que possa se ter rendimento pela venda da força de trabalho (BEZERRA, ROSA E VIEIRA, 1994, pág. 19), ou seja, é necessária uma estrutura sólida familiar e financeira para entrar no mercado de trabalho e poder se manter até que se receba a retribuição para manter-se.

Entretanto, em conjunturas de recessão e desemprego, em que esses elementos não são mais possíveis e visualizados em uma família, muitos provedores são expostos ao trabalho informal e à falta de emprego, e com o mercado de trabalho selecionando os “mais aptos” às vagas, esses indivíduos se afastam cada vez mais de suas famílias, ou para a busca de empregos que possam vir a melhorar suas condições de vida, ou devido aos conflitos constantes. Portanto, na busca de provimentos para sobreviver, geralmente sozinhos e sem dinheiro, a rua passa a ser uma única opção, como um refúgio.

Visualizando o morar na rua como um fenômeno imerso a diversas perspectivas, Silva (2009), ao se deparar com ele, busca defini-lo, identificando seis aspectos considerados característicos da ocorrência da população em situação de rua, apresentados no quadro abaixo:

Quadro 1. Aspectos relevantes para o entendimento do fenômeno situação de rua

1- Múltiplas determinações	Diz respeito à multiplicidade de fatores que conduzem à situação de rua. Os fatores mais destacados pela literatura são: rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda. Além disso, o uso de álcool e drogas e problemas referentes às situações de desabrigo.
2- Expressão radical da questão social na contemporaneidade	Em síntese, esse fenômeno “materializa e dá visibilidade à violência do capitalismo sobre o ser humano, despojando-o completamente dos meios de produzir riqueza para uso próprio e submetendo-o a níveis extremos de degradação da vida” (SILVA, 2009, pág. 116)
3- Localização nos grandes centros urbanos	A partir do êxodo rural e o crescimento desordenado das cidades, muitos indivíduos passam a chegar nos centros urbanos sem condições de obterem moradia e condições razoáveis de vida. Mesmo assim, fatores como a circulação de capital, de pessoas, de mercadorias oferecem possibilidades alternativas de abrigo, alimentação e sustento - que as cidades menos urbanizadas não oferecem.

4- Preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral	A estigmatização e exclusão social sempre acompanharam as pessoas em situação de rua, muitas vezes consideradas culpadas por suas condições de extrema pobreza. Para além do preconceito sofrido pelos cidadãos, vistas como ameaças sociais, são constantemente alvos dos órgãos de segurança pública.
5- Particularidades vinculadas ao território	São as particularidades que cada região apresenta de expressar hábitos, valores e características socioeconômicas, culturais e geográficas. Essas características refletem no perfil socioeconômico, qual o tempo de permanência da pessoa em situação de rua e as estratégias de subsistência utilizadas por elas.
6- Tendência à naturalização	É a disposição de normalizar a condição em situação de rua, acompanhada da presença de políticas públicas ineficazes para o enfrentamento dessa condição pelo indivíduo. Essa tendência estipula a ideia de culpa do indivíduo por sua situação, isentando todo um sistema de produção e reprodução do fenômeno em questão.

Fonte: Silva, 2009 - quadro de síntese foi elaborado pela autora.

Mesmo com todos esses aspectos destacados, é possível ainda interligá-los com três características gerais da população em situação de rua, essas que vão estar intrinsecamente ligadas aos aspectos que dão sentido ao fenômeno situação de rua. A heterogeneidade indica que cada indivíduo tem uma origem, interesses, vinculações sociais próprias e perfis socioeconômicos e, por isso, não constituem um grupo homogêneo de pessoas. A intenção de indicar essa característica é de visualizar que cada indivíduo dentro do fenômeno situação de rua vem de um contexto e reage àquele contexto de formas diferentes - não de forma unidimensional. Segundo Silva (2009), existem três condições/características comuns que permitem identificar esse grupo de pessoas diferenciado:

1. **Pobreza extrema:** condição que se define pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente, seja por ausência de trabalho e renda regulares, seja pelo não acesso às políticas (Silva, 2009, pág. 129). Não consegue sozinha delimitar o que é pessoa em situação de rua, mas como uma categoria central que vincula uma produção social capitalista, está vinculada às causas estruturais do fenômeno.
2. **Vínculos familiares interrompidos/fragilizados:** A partir da ideia de que a família é uma forma de produção de relações mutuamente afetivas e protetoras, estudos apontam que a maioria das pessoas em situação de rua possuem uma referência familiar, porém com uma relação fragilizada. Nesse sentido, existe sim

uma percepção que a história familiar, o contexto em que o indivíduo nasceu pode vir a influenciar sua condição futura. Porém, não se pode generalizar ou colocar como uma principal condicionante uma vez que muitas pessoas em situação de rua possuem e vivem com suas famílias, mas entram nessa categorização por outras condições mais influentes.

- 3. Inexistência de moradia convencional regular e utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente:** quando ocorre a inexistência de uma habitação regular convencional, o uso de logradouros públicos torna-se a opção mais razoável. Ruas, praças, marquises, jardins, canteiros, e baixos de viadutos, albergues e redes de acolhida temporária passam a ser espaços de moradia.

Utilizando esses aspectos e condições elencados acima, adota-se neste trabalho possibilidades de definição da pessoa em situação de rua que abranjam essas perspectivas. Destaca-se, nesse sentido, a definição estabelecida pelo Estado, no Decreto 7.053/2009:

[...] considera-se população em situação de rua o 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, 18 de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Decreto 7.053/2009 - Art. 1º, parágrafo único).

Na busca por mais definições dentro da literatura que vão ao encontro dos aspectos citados anteriormente, destacam-se as perspectivas da pesquisa “População de Rua: políticas públicas, práticas e vivências”, uma coletânea de artigos, organizado pelos autores: Patrice Schuch, Ivaldo Gehlen e Simone Ritta dos Santos. Os autores indicam a definição do Movimento Nacional da População de Rua, que pontua que essas pessoas não são apenas indivíduos à "margem" da sociedade, mas sim indivíduos que lutam por dignidade e direitos (SARMENTO, 2020). De acordo com Schuch e Gehlen (2012)

“O Movimento Nacional da População de Rua é formado por homens e mulheres em situação ou trajetória de rua, comprometidos com a luta por uma sociedade mais justa que garanta direitos e a dignidade humana para todos. Esses homens e mulheres, protagonistas de suas histórias, unidos na solidariedade e lealdade, se organizam e mobilizam para conquistas de políticas públicas e transformação social” (SCHUCH; GEHLEN, 2012, p. 19-20).

Dessa forma, pessoas em situação de rua estão sempre em busca de seus direitos e pelo mínimo de dignidade humana; logo, o presente artigo considera que os sujeitos são

protagonistas de suas próprias histórias e lutam pela dignidade e concessão de direitos, não podendo ser traduzidos a meros “índigentes”, “pobres”, “sem teto”. Sendo assim, devem ser legitimados para que se compreendam de forma integral as dinâmicas sociais observadas e vividas por esses grupos, ou seja, dar voz às trajetórias individuais de cada pessoa em situação de rua. O reconhecimento da existência social dessa população pode ser visto como uma tentativa de admitir um rumo de políticas públicas que não sejam simplistas ou assistencialistas ou de controle punitivo, mas sobretudo transformadoras de contextos sociais que a vida dessas pessoas se configura (SCHUCH; GEHLEN, 2020).

Portanto, após a análise da literatura sobre a população em situação de rua, percebe-se a constante tentativa de legitimação desse grupo, como sujeitos participantes das relações sociais, que têm voz ativa, histórias próprias e suas formas de viver em sociedade. Essa legitimação se dá, de forma crucial, quando o Estado cria e desenvolve políticas públicas que englobam diretamente e especificamente essa população diferenciada, conteúdo esse que será retratado no próximo capítulo.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: REVISÃO CONCEITUAL

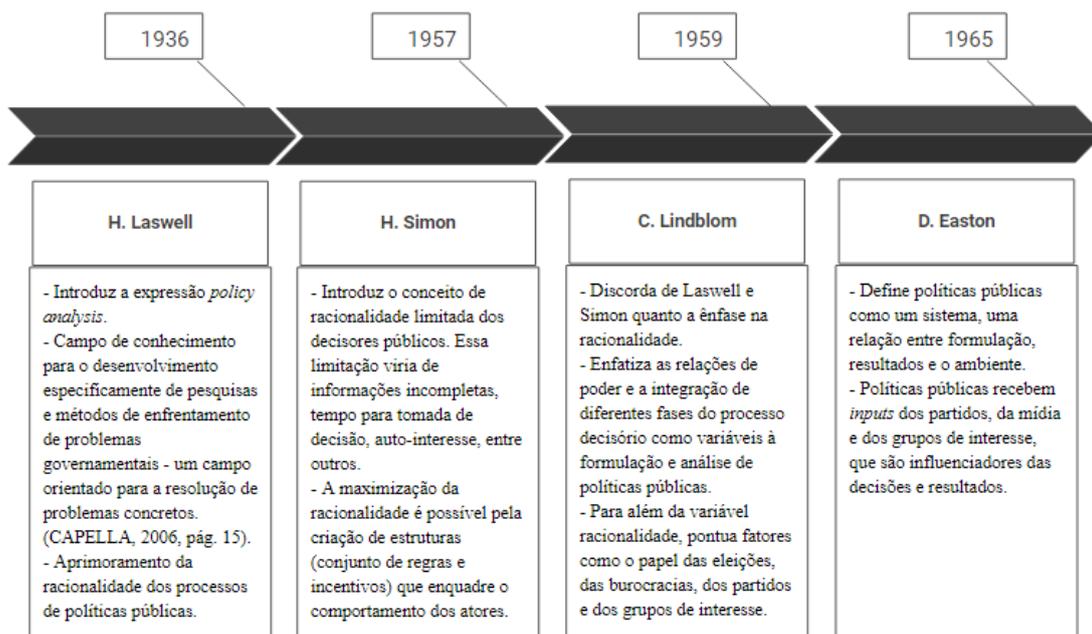
A *priori*, a política pública como uma área do conhecimento e disciplina acadêmica tem sua origem nos Estados Unidos e nos países europeus. Na Europa, ela surge em um contexto em que se buscava entender o papel do Estado e do governo, instituição primordial para a produção de políticas públicas. Todavia, os estudos nos Estados Unidos preconizavam uma análise da ação dos governos, e não do papel do Estado (SOUZA, 2003). Cabe ressaltar, nesse contexto, que a consolidação e constituição dos estudos basilares para a área das políticas públicas foram regidos pelo pressuposto analítico que entendia que em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2003).

Assim, apontam-se três caminhos trilhados por autores que se dedicaram aos estudos relacionados à matéria de políticas públicas. Segundo Souza, 2006:

O primeiro (caminho), seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2006, pág. 22).

Tão logo, dentro dessa vasta área de pesquisa, contou-se com quatro grandes autores, considerados os “pais fundadores” da análise aprofundada das políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Segundo a Figura 1, é possível perceber as ideias e proposições gerais que cada um desses autores, contemporâneos entre si, propõe para as análises das políticas públicas.

Figura 1 - Síntese ideias autores iniciais do campo de análise de políticas públicas



Fonte: Souza 2006 - figura elaboração da autora

Percebe-se, analisando as argumentações dos autores, uma reação à teoria da escolha racional proposta por Laswell, estabelecendo limites da análise de políticas calcada no objetivismo e na racionalidade instrumental (DRYZEK, 1993). Pressupõe-se que teorias, modelos, conceitos, normas, visões de mundo, quadros e princípios de crenças, mais do que auto interesse, orientam processos de *policy-making* (CAMPBELL, 2002). Assim, com a evolução teórica da área, diversos conceitos foram propostos por autores para a definição de políticas públicas, o que será abordado no próximo tópico.

O termo política apresenta, dentro de seus diversos usos na língua latina como no Brasil, na França e na Itália, diferentes definições, mesmo que pareçam idênticas em suas traduções. Logo, é necessário explicitar o significado dos termos - *polity*, *politics* e *policy*, termos que a língua inglesa define ao estudar essa área. O primeiro tem um enfoque nas instituições políticas, no institucional, nas organizações e nas regras do jogo que regem o

sistema político. O termo *politics* faz referência a atividade política, aos processos políticos que são caracterizados pela barganha, negociação e persuasão; é marcada pelo caráter conflituoso inerente à necessidade de tomar decisões (ROSA *et al*, 2021). O termo *policy*, referente ao conteúdo das políticas públicas, são destacados como “dispositivos político-administrativos coordenados [...] em torno de objetivos explícitos” (MULLER & SUREL, 2002, P. 11), priorizando o conteúdo das políticas públicas, nas suas formas de implementação, bem como na avaliação de suas condições de funcionamento, eficácia e efetividade (ROSA *et al*, 2021). É no termo *policy* que se encontra a referência às políticas públicas.

Assim, para definir políticas públicas, é importante destacar que existem algumas perspectivas diferentes descritas por diversos autores, como: o propósito, os atores e o processo. Nesse sentido, destacando autores que irão dissertar com foco no propósito das políticas públicas, Peters (2015) às define como o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade, enquanto Saravia (2006) destaca que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade (ROSA *et al*, 2021) - ambos os autores vão apontar as políticas públicas como estratégias para alcançar determinados fins, para alcançar transformações sociais. Para aqueles que enfatizam os atores, Dye (2010) define como política pública tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer, colocando o foco no ator governamental. Ademais, apontando a questão processual das políticas, Muller e Surel (2002) oferecem uma definição que aponta a política pública como um processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos.

Tão logo, mesmo tentando “sistematizar” o que são políticas públicas e essa tentativa acabar deixando de fora aspectos diversos que poderiam ser abordados, como o papel das ideias e dos interesses no processo político, essas conceituações guiam o olhar do pesquisador para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos (SOUZA, 2006, pág. 25). Assim, trata-se de uma visão holística das políticas públicas, isto é, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existem diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Essa forma holística leva a duas implicações: a primeira é que a área acaba se tornando um território vasto de interpretações e disciplinas, apresentando-se, para além de suas modelagens, teorias e métodos próprios, como um objeto analítico de outras áreas

do conhecimento; a segunda indica que a área apresenta diversos olhares possíveis de ser analisada. Segundo Souza (2006), portanto, pode-se resumir a política pública como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, pág. 26)

De certo modo, políticas públicas vão preconizar resolver problemas públicos, para transformar realidades sociais que necessitam dessa mudança, a partir de ações governamentais, que podem ou não partir da iniciativa governamental, e vão buscar o bem-estar social dos cidadãos. Após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas e, quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, pág. 26)

2.2.1. Tópicos relevantes para o estudo de políticas públicas: elementos, estrutura, atores e instituições

No livro “Políticas Públicas: introdução”, escrito por Rosa, Lima e Aguiar (2021), os autores sintetizam, de forma excepcional, os principais tópicos que são essenciais para uma conceituação completa de políticas públicas. Nesse sentido, a fim de dinamizar o entendimento sobre os “elementos, estrutura, atores e instituições”, nos quadros 2, 3 e 4, reúne os entendimentos descritos no livro

Quadro 2 - Elementos formadores do conceito de políticas públicas

ELEMENTOS*	Elementos formadores do conceito de políticas públicas	PROCESSO	Conjunto de interpretações, decisões, ações e avaliações.
		FINALIDADE	Resposta política à percepção de um problema social.
		SUBSTÂNCIA	Orientadas por valores, ideias e visões de mundo.
		DINÂMICA	Interações e conflitos entre os atores.
		CONSEQUÊNCIA	Transformação de uma ordem local.

Fonte: quadro criado pela autora

*A partir da interpretação de Rosa et al (2021) com base em Lima e D’Ascenzi (2016)

Em destaque ao último elemento do quadro 2, tem-se que o elemento “consequência” demonstra que uma política pública cria um sistema local em que atores

interagem e regem esse ambiente “controlado” pela política. Assim, a análise da política pública está interligada a dois fatores, segundo Rosa et al: (a) ao estudo de atores: pessoas, grupos e organizações que têm interesse e são afetadas pela política; (b) das instituições: regras formais e informais conformam os espaços onde atores interagem e desenvolvem a atividade política (ROSA et al, 2021, pág. 19). Tão logo, existe uma operacionalização das políticas, níveis em que se encontram e são operadas, conforme a Imagem 3:

Quadro 3 - Estrutura de decomposição das políticas públicas - níveis de operacionalização

ESTRUTURA DE DECOMPOSIÇÃO*	Processo de desdobramento de um plano mais amplo em peças mais específicas.	PLANO (nível estratégico)	Estrutura da intervenção, os princípios que orientam a política, os objetivos e os meios para alcançá-los.
		PROGRAMAS (nível tático)	Mais específicos e exibem algum recorte, setorial, territorial, temático, etc.
		PROJETOS (nível operacional)	Atividades inter-relacionadas e coordenadas, voltadas para o alcance de objetivos específicos num prazo definido (Cohen & Franco, 1993).

Fonte: quadro criado pela autora

*Com base em Rosa et al (2021)

Existem três níveis na estrutura de decomposição: o nível estratégico (longo prazo) é o que define os elementos centrais da *policy* (como problema social, princípios, objetivos e meios); no nível tático (médio prazo) são definidos os processos e metas e garantidos os insumos necessários para promover o alcance dos objetivos; no nível operacional (curto prazo) ocorre o envolvimento de todos os níveis como forma de garantir que as tarefas e operações sejam executadas em conformidade com o que foi planejado (ROSA et al, 2021).

Sobre os atores, cabe destacar que suas participações estão ligadas aos interesses que cada um deles apresenta ao fazer parte/receber a política pública - atores estão envolvidos/os com as políticas públicas porque elas afetam alguma dimensão de sua vida (trabalho, moradia, saúde, etc.), podendo lhes impor perdas ou ganhos (RUA & ROMANINI, 2013). Nesse contexto, uma característica marcante dessa análise é a pluralidade de atores, cada um com suas ideias, interesses e repertórios diferentes (ou parecidos). Analogamente, Capella (2007), tipifica dois tipos de atores: atores visíveis, que são aqueles que recebem a atenção da mídia e do público pela influência que suas decisões podem atingir; e atores invisíveis, aqueles que exercem influência sobre a formulação de alternativas e a implementação das políticas. A fim de sistematizar esses

atores com base suas relações com o governo, é observada e aplicada nesse trabalho a tipologia de Secchi, Coelho e Pires (2019), conforme o quadro 4:

Quadro 4 - Atores e suas classificações

ATORES*	Pessoas, grupos e organizações que têm algum interesse na política pública a ponto de mobilizarem esforços para sua criação, modificação ou extinção (Lima & D'Ascenzi, 2018).	ATORES GOVERNAMENTAIS	POLÍTICOS ELEITOS	Representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões enquanto durarem seus mandatos (Secchi, Coelho, & Pires, 2019)
			BUROCRATAS**	Corpo de funcionárias e funcionários do Estado. De médio escalão e de linha de frente.
			DESIGNADOS POLITICAMENTE	Burocratas de alto escalão
		ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS	GRUPOS DE INTERESSE	Organizações não estatais, formais ou informais, formadas com o propósito de defender um dado interesse.
			PARTIDOS POLÍTICOS	“Um partido político é uma organização durável, estabelecida do nível nacional ao nível local, visando conquistar e exercer o poder, e procurando, com este fim, a sustentação popular” (Schwartzberg, 1979, p. 489).
			BENEFICIÁRIOS DAS POLÍTICAS	“grupos e organizações para os quais a política foi elaborada” (Secchi, Coelho, & Pires 2019, p. 158).

Fonte: quadro criado pela autora

*A partir da interpretação de Rosa et al (2021), adaptado de Secchi, Coelho e Pires (2019)

** Nesse caso, existem três níveis de burocratas: os de alto escalão, que são aqueles que respondem às políticas e aos políticos eleitos, já que são designadas/os politicamente; os de médio escalão, funcionárias e funcionários “que coordenam as equipes [...], transformando as decisões do alto escalão em ações a serem realizadas na ponta” (OLIVEIRA & LOTTA, 2020, P. 2); e os de linha de frente, aqueles que atuam diretamente com os beneficiários das políticas

Por fim, o último elemento indicado neste tópico são as instituições. Segundo Rosa et al (2021), as instituições são “regras formais e informais que conformam os contextos de ação de atores, moldando suas decisões e ações e, assim, influenciando os processos das políticas públicas” (ROSA et al, 2021, pág. 38). Regras formais são aquelas impessoais e explícitas, com potencial regulador geral, como constituições, estatutos e regimentos internos. Regras informais são aquelas legitimadas pelo processo de socialização, condizem com as práticas e entendimentos compartilhados do cotidiano de determinada sociedade, como rotinas, hábitos, crenças e valores.

A conceituação de instituições acima é advinda da vertente teórica chamada neoinstitucionalismo. Essa vertente, então, pressupõe diferentes aspectos das instituições e oferece uma leitura de como pode ser desenvolvido o processo político. De acordo com Peters (2016) existem três pressupostos que o neoinstitucionalismo compartilha: 1) a ideia

de que as instituições são capazes de criar previsibilidades; 2) de que elas sobrevivem ao longo do tempo; e 3) elas são separadas/tem autonomia em relação ao ambiente que estão inseridas. O neoinstitucionalismo apresenta três principais vertentes, conforme sistematizado no quadro 5:

Quadro 5 - As três versões do neoinstitucionalismo

NEOINSTITUCIONALISMOS	DA ESCOLHA RACIONAL	Instituições são, em linhas gerais, regras de decisão (Immergut, 2006), as quais, para cumprir com tal propósito, devem ser explícitas, ou seja, exibir algum grau de normalização, como regimentos internos, protocolos, procedimentos operacionais, parâmetros de avaliação, etc (ROSA et al, 2021, pág. 41). Baseada em uma concepção instrumental de racionalidade.
	HISTÓRICO	Instituições são percebidas “como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas” (Hall & Taylor, 2003, p. 194) inerentes a alguma organização.
	SOCIOLÓGICO	As instituições são definidas como práticas culturais e “elementos cognitivos que pesam sobre os comportamentos individuais e determinam a legitimidade das organizações” (Muller & Surel, 2002, p. 44).

Fonte: quadro elaborado pela autora

Finaliza-se a apresentação de alguns principais elementos que compõem o estudo do conceito de políticas públicas, podendo-se avançar para o estudo das fases das políticas públicas, momentos em que as políticas públicas vão começar a ser definidas, formuladas e implementadas, levantando mais uma série de pontos importantes a serem citados.

2.3. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para o estudo do processo de políticas públicas, o ciclo é uma ferramenta analítica que permite estudá-las a partir de etapas distintas, porém interdependentes, das por lógicas relativamente diferentes (MULLER & SUREL, 2002). É importante destacar que a ideia do ciclo advém de uma corrente teórica que identifica o ciclo deliberativo das

políticas públicas formado por um processo dinâmico (SOUZA, 2006). Cabe ressaltar que existe uma fragilidade no uso dessa forma de dividir o processo de políticas, tendo em vista que o jogo político não é definido em momentos de forma literal e pode sofrer alterações ao longo do tempo, contudo, ainda assim é uma forma de observar os fenômenos de forma sequencial, apresentando “vantagens incontestáveis e inconvenientes” (MULLER & SUREL, 2002B, p. 26) para os estudos de políticas públicas. Logo, de forma sintetizada, a literatura propõe a divisão da análise em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação - essas quatro fases serão analisadas de forma sintetizada a seguir.

A criação da agenda é o processo por meio do qual certos problemas sociais passam a chamar a atenção dos atores como possíveis campos de intervenção de política pública (ELDER & COBB, 1993), conceituando-se agenda como o conjunto de problemas sociais que recebem atenção das/dos atores em um dado momento (ROSA et al, 2021). Nessa definição, dois pontos são essenciais: a questão da atenção dos atores e a definição de problemas sociais. A atenção dos atores é um recurso limitado, pois existem muitos problemas envolvidos no meio social, não necessariamente conseguindo avaliar todos eles, devido a questões como capacidades cognitivas, organizacionais, temporais, entre outros. Já os problemas sociais são interpretações de condições que foram subjetivamente definidas como problemáticas e, como tais, demandam algum tipo de ação (INGRAM, SCHNEIDER, & DELEON, 2007; PETERS, 2015). Segundo Rosa et al, o processo de formação de agenda é altamente dinâmico, competitivo e conflituoso.

A formulação está relacionada com a tomada de decisões sobre as diferentes alternativas possíveis e qual delas será adotada, ou seja, como os governos traduzem seus propósitos em programas e ações que produzam resultados (SOUZA, 2006). Segundo Lotta (2010), esta fase está relacionada aos modelos e como os governos tomarão decisões sobre as alternativas a serem colocadas em prática, que segundo a literatura são:

“[...] o modelo incrementalista, que considera que as decisões não são novas, mas sim incrementais (LINDBLON, 1979), o modelo da lata de lixo, que discute como as decisões nascem e são debatidas, argumentando que as soluções antecedem a escolha dos problemas (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972), o modelo *advocacy coalition*, que considera as políticas enquanto subsistemas compostos de coalizões, cada uma com seus valores e crenças, que entram em disputa no processo de formulação (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993)”. (LOTTA, 2010, pág. 27)

A implementação é a fase em que as políticas que já foram formuladas são colocadas em prática. Existem na literatura formas como a política é implementada, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas (visão *top down*) ou se elas são

reconstruídas a partir de baixo (visão *bottom up*) - o que entra em questão aqui é a influência dos atores no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas (LOTTA, 2010). Esses dois principais processos de implementação serão esquematizados.

Na perspectiva *top-down* (de cima para baixo), assume-se que a implementação é um processo técnico de transmissão da política às instâncias executoras, que se desenrolava no âmbito da prática administrativa (HUPE, HILL, & NANGIA, 2014) - reflete-se nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre a política e a administração e enfocando o controle e a hierarquia (LOTTA, 2010, pág. 30). Os atores, nesse caso, autorem as decisões políticas tomadas de forma centralizada e, em seguida, questionam como os processos e objetivos foram transformados a partir das concepções originais e como as políticas foram reformuladas (LOTTA, 2010). O sucesso da política pública, nesse contexto, se dá a partir: a) das características da estrutura normativa formal (política deve estar baseada numa relação de causa e efeito válida); e b) do treinamento, monitoramento e controle das ações e do desempenho das/dos implementadoras/es.

Na perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima) o processo é observado a partir da ação das pessoas que executam as iniciativas - reconhece que para resolver problemas deve-se estar na ponta, e logo, com o poder e a autoridade dispersos, o processo de implementação é descentralizado, sendo a capacidade para resolver o problema dependente da maximização da discricionariedade no ponto onde a estrutura administrativa o encontra (ELMORE, 1980). Majone (1995) aponta que o sucesso ou fracasso de planos dependem do processo de implementação, o que dá a política pública uma percepção de flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis.

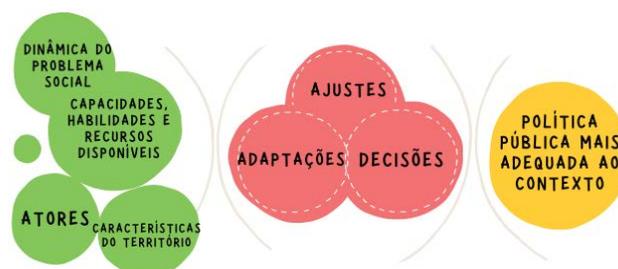
Trazendo uma síntese das duas perspectivas realizada por Rosa et al (2021), têm-se as figuras 2 e 3, que demonstram o processo da implementação em cada um dos casos:

Figura 2 - Top Down



Fonte: Rosa et al, 2021, pág. 74

Figura 3 - Bottom-up



Fonte: Rosa et al, 2021, pág. 75

A avaliação, é um processo que busca a adequação (se os resultados satisfazem as necessidades); equidade (se a política resulta em distribuição mais justa) e propriedade política (se a política satisfaz as demandas expressas na comunidade) (MOTTA, 1990). Pode ser definida como um exercício de atribuição de valor, um julgamento sobre diferentes aspectos da política (CRUMPTON ET AL., 2016; RAMOS E SCHABBACH, 2012; VEDUNG, 2015). Segundo Rosa et al (2021), “[...] a avaliação produz informações sobre diversos aspectos das políticas públicas; [...] de forma específica, tais informações fornecem feedbacks para decisoras, decisores, gestores e gestores [...] as informações produzidas promovem transparência e permitem o controle social (ARRETCHE, 2001)”. Assim, segundo Lotta (2010), o processo de avaliação possibilita um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados.

Em suma, buscou-se neste tópico indicar algumas fases comuns ao processo das políticas públicas, desde como o problema social é identificado e passa a ganhar a visibilidade dos atores para adentrar na agenda, ser formulada, implementada e avaliada. Destaca-se, nesse trabalho, que em razão do estudo de um período de sete anos (2015-2021) todas as “fases” do ciclo sofreram alterações, mas o foco deste trabalho é entender o comportamento dos atores e do financiamento das políticas dentro de um contexto em que políticas podem ter períodos de estabilidade e períodos de mudança (ROSA, 2021, pág. 41). Assim, assumimos que políticas públicas não são estáticas e podem sofrer mudanças ao longo do tempo. Esse será o assunto do próximo tópico.

2.4. MUDANÇAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Assim como políticas públicas são criadas e implementadas, elas experimentam processos de mudança - seja por atualização ao contexto, seja por processos de avaliação, seja por preferências políticas alteradas, entre outros. Nesse contexto, diversos autores discutem sobre esse tema, apontando perspectivas comuns ou divergentes sobre como essa mudança ocorre e seus efeitos ao beneficiário ou na estrutura já articulada. Neste trabalho, o enfoque trazido sobre mudança vem da ideia de que a mudança política pode causar uma 'redução', 'diminuição' ou 'diminuição' dos arranjos de política existentes, ou uma expansão, dependendo do caso a ser analisado. Logo, seguindo o entendimento de Hall (1993), considerando a expansão e/ou desmantelamento no que diz respeito à presença de política avaliando se novas políticas foram adicionadas ou desmanteladas as existentes (JORDAN, BAUER E GREEN-PEDERSEN, 2013 - tradução da autora).

No quadro a seguir, traduz-se a tipologia da *policy extension* e do *policy dismantling*, destacando três pontos principais de mudança que caracterizam quando uma política expande e quando é desmantelada: se a política é adicionada ou abolida, se a política passou de uma autoridade do estatal para o mercado e se aumentou ou diminuiu a alíquota de impostos:

Quadro 6 - Medição da expansão e desmantelamento da política

Dimensão da política	Expansão política	Desmanche político
Presença política	Uma nova política é adicionada a outras existentes.	A política existente é abolida.
Instrumentos políticos	Número de instrumentos aumenta.	Número de instrumentos diminui.
Escolha instrumentos políticos	Aperto dos níveis regulatórios; Nível de imposto mais alto ou mais baixos.	Perda do nível de regulação. Níveis de imposto mais baixos.

Fonte: tradução autora - quadro de Bauer e Knill (2012)

Tendo em vista, portanto, a diminuição do financiamento como foco e hipótese desse estudo, o foco da mudança no contexto brasileiro para esse trabalho é o desmanche

das políticas. Para tanto, no próximo tópico deste trabalho será apresentada a teoria base para o estudo de caso proposto.

2.5. POLICY DISMANTLING

O foco central deste trabalho está em estudar o *policy dismantling* e quais são as estratégias, apontadas pela teoria, possíveis de serem observadas no contexto brasileiro, especificamente para o financiamento das políticas voltadas para pessoas em situação de rua no município de São Paulo. Nesse sentido, esse tópico tem como objetivo apresentar os pontos centrais da teoria, para, ao longo do trabalho, ir associando-a à pesquisa realizada.

A priori, é importante destacar o crescimento dos estudos dessa teoria ao longo dos últimos anos no Brasil, e no mundo. Jordan, Bauer, Green-Pedersen e Héritier (2012), em seu livro “*Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects*”, desafiam versões anteriores da literatura sobre o desmanche amplamente aceitas de que o desmantelamento seria inerentemente difícil de se alcançar, propondo que embora existam obstáculos políticos e institucionais inegavelmente profundos para cortar certos tipos de políticas em algumas jurisdições, o corte é possível com estratégias mais abertas e diretas ou, dependendo das circunstâncias institucionais prevaletentes e humor entre o público, com estratégias mais ocultas (JORDAN, BAUER E GREEN-PEDERSEN, 2013 - tradução da autora).

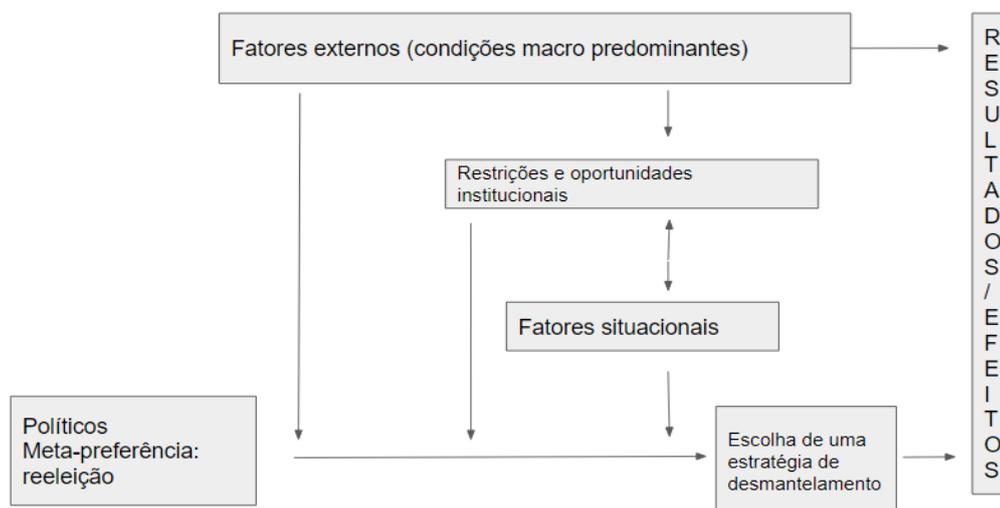
Os autores estão intrigados, também, em apontar quando e por que os políticos optam por desmantelar, sendo o estudo de desmantelamento uma subcategoria particular e, em muitos aspectos, singularmente complicada de mudança de política - complemento importante para estudar a mudança de políticas - onde o desejo político de se esconder é particularmente forte. Esconder, nesse contexto, pois se questiona muito dentro das análises, a escolha do político de desmantelar sendo que ele não deve/pode desagradar o beneficiário/eleitor, tendo em vista um grande risco de não ser reeleito ou perder a popularidade social.

Assim, dentre os ângulos e perspectivas de autores que escrevem sobre o *dismantling*, são escolhidos neste trabalho aqueles que se baseiam nessas duas questões: “1) Em que condições os políticos se envolvem no desmantelamento de políticas, dado que o desmantelamento pode, em algumas circunstâncias, produzir mudanças potencialmente dolorosas para (pelo menos alguns) grupos sociais?; 2) Se os políticos

tentam se engajar no desmantelamento de políticas, podemos explicar que tipo de estratégia de desmantelamento eles escolhem dadas as preferências de outros atores, restrições e oportunidades institucionais e fatores situacionais específicos?”. Logo, ao se responder esses questionamentos, tem-se uma base para entender o comportamento dos atores políticos brasileiros quanto à decisão do desmonte ou não (no caso deste trabalho, sobre a decisão de desfinanciamento) e, se optam, quais estratégias são utilizadas. Desse modo, os autores criam um quadro com elementos analíticos que vão apontar alguns indícios sobre as expectativas em relação às condições em que os políticos se envolvem no desmantelamento de políticas e as estratégias que selecionam para alcançar os efeitos desejados.

Propõe-se, nesse sentido, que os atores políticos possuem uma preferência pela reeleição e é a partir de elementos como fatores externos, restrições/oportunidades institucionais ou fatores situacionais que serão escolhidas estratégias de desmantelamento (serão apresentadas no decorrer do capítulo) e essa cadeia de situações irá gerar efeitos e resultados possíveis, tanto para o político, quanto para a política, quanto para o beneficiário.

Figura 4 - O estudo do desmantelamento de políticas: elementos analíticos chave



Fonte: tradução da autora - produzido por Bauer e Knill (2012), pág. 32

2.5.1. Motivações e estratégias: entendendo o desmanche

O desmanche de políticas é definido como qualquer evento que implique em uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminua o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos políticos utilizados e/ou reduz sua intensidade (BAUER & KNILL, 2012, pág. 34). Deste modo, essa definição envolve "a 'redução', 'declínio' ou 'diminuição' dos arranjos políticos existentes" (JORDAN et al, 2013, pág. 795, tradução livre). Bauer e Knill (2012) buscam sistematizar uma lógica motivacional de custos e benefícios que levam a ação do desmantelamento e a preferência por estratégias. Nesse ponto, são apresentadas quatro motivações para o dismantling e as estratégias utilizadas/escolhidas pelos atores envolvidos. Os quatro elementos elencados pelos autores são: preferência dos atores, distinção entre custos e benefícios políticos, fatores externos e oportunidades e restrições institucionais. O quadro abaixo descreve cada um desses elementos:

Quadro 7 - Elementos da escolha pelo desmanche

PREFERÊNCIA DOS ATORES (<i>actor preferences</i>)	Políticos apresentam metapreferências de permanecerem nos seus cargos, ou seja, para obter e permanecer eleito (Budge e Laver 1986). Logo, a opção por desmantelar pode ser entendida focando nos custos e benefícios políticos que elas geram para os tomadores de decisão política, ou seja, políticos eleitos que ocupam cargos em governos nacionais.
DISTINÇÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS POLÍTICOS (<i>constellations of political costs and benefits</i>)	Se o desmantelamento for benéfico para o ator, ele poderá a vir escolher formas claras de realizá-lo, pensando sempre em sua popularidade. Entretanto, se os custos políticos excedem os ganhos a preferência é usar de formas de desmantelamento ocultas, pelo menos para tentar escapar de culpa política geralmente para contar com efeitos. É importante de citar nesse tópico que esses custos podem ser reduzidos se os formuladores de políticas domésticas puderem transferir a culpa para o nível subnacional, supranacional ou internacional, ou para novas agências (Hood 2011).
FATORES EXTERNOS (<i>external factor</i>)	Eventos naturais, crises econômicas, períodos de recessão, eleições, entre outras situações externas que podem vir a influenciar a decisão do desmantelamento.
OPORTUNIDADES E RESTRIÇÕES INSTITUCIONAIS (<i>institutional opportunities and constraints</i>)	A opção por desmantelar pode vir de uma estrutura de oportunidades que compreende o sistema eleitoral, o sistema partidário, a existência de um tribunal constitucional ou de uma segunda câmara legislativa, etc. (cf. Behn 1978; deLeon 1978; Kaufman 1976; Pal e Weaver 2003b; Twight 1991). Essa escolha pode ser vetada ou aprovada por esses outros atores relacionados, dependerá do momento legislativo que se encontra naquele momento.

Fonte: produção da autora, baseado em Bauer e Knill (2012) - tradução autora

A questão principal para o entendimento do *policy dismantling* no caso estudado neste trabalho, é entender qual é a melhor forma de identificar os elementos citados nas estratégias de desmantelamento selecionadas pelos atores. Desse modo, cada elemento apresentado poderá facilitar ou dificultar uma escolha de estratégia para realizar o *dismantling*. Por exemplo, a posição partidária dos formuladores pode estar fortemente relacionada com custos e benefícios de desmantelar: dependerá da oposição forte ou fraca.

Outro exemplo claro é visualizado no caso da descentralização, ou seja, se a responsabilidade política por uma determinada política é descentralizada, e não apresenta financiamento suficiente, obriga as autoridades subnacionais a decretar e justificar cortes (LEVY, 2010, pág. 557).

Assim, serão apresentadas as estratégias do desmanche de políticas públicas: desmantelamento por omissão (*by default*), por deslocamento de arena (*by arena shifting*), por ação simbólica (*by symbolic action*) ou ativa (*active dismantling*). É importante ressaltar que será a partir dessa base de estratégias que serão analisadas as variações das transferências da União para os municípios de São Paulo, referentes aos programas voltados para pessoas em situação de rua. Destarte, nota-se desde já que a teoria aponta indícios da ideia defendida por esse trabalho de um desmantelamento “em cascata”. No momento que os atores nacionais realizam o desmantelamento de forma menos visível, e, no caso do financiamento, enviam menos recursos aos níveis subnacionais, se “isentam” do que pode vir a acontecer se ocorrerem cortes diversos na política.

O desmantelamento por omissão é aquele em que não há decisão de desmantelamento e apresenta baixa visibilidade, pois quando não há uma decisão explícita de desmanche atrai menos atenção política - comparado por exemplo com decisões que apresentam debates politizados sobre o desenho de planos e métodos concretos para desmantelar uma determinada política. Se produz desmanches de formas sutis, abstendo-se de ajustar os níveis existentes às mudanças nas condições externas: por exemplo, inflação ou redução dos custos; delimitada como “por omissão” pois envolve uma decisão política dos formuladores delas.

O desmantelamento por deslocamento de arena apresenta uma decisão ativa, mas ainda possui baixa visibilidade. O que ocorre nesse caso é a manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política em uma determinada arena, ou seja, alterar os direitos de participação ou as características organizativas susceptíveis de produzir efeitos desmanteladores, alterando assim o jogo político em torno de determinadas medidas (BAUER; KNILL, 2012 - tradução da autora). Segundo os autores, "embora a mudança de arena geralmente implique que as decisões de desmantelamento sejam realmente tomadas (embora em um nível institucional diferente), pode não ser óbvio para os atores que se beneficiam da política em questão" (BAUER; KNILL, 2012, pág. 43 - tradução autora) - assim, os custos de desmonte não são ligados aos políticos em questão.

O desmantelamento por ação simbólica é aquele que não há decisão de desmantelamento e alta visibilidade. Nesse caso, os atores políticos declaram muito deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes - esse comportamento é bastante provável em que o desmantelamento é recompensador para os atores políticos à luz de suas preferências.

O desmantelamento ativo é aquele que possui uma decisão ativa e alta visibilidade. Nesse caso, os autores comentam que políticos podem não apenas querer ser vistos como desmantelados; eles podem realmente querer desmantelar as políticas existentes (BAUER; KNILL, 2012. pág. 44 - tradução da autora). Aqui, o desmantelamento pode ser recompensador, ideologicamente convencido de que o desmantelamento é a solução mais adequada.

Em suma, cada um desses desmanches, combinados ou não, podem causar um efeito diferente. Para verificá-los é importante retomar um debate que os autores levantam no início da teoria sobre a discussão analítica da (1) *policy density* e da (2) *policy intensity* (KNILL; BAUER, 2014, tradução da autora).

A densidade política - *policy density* -, baseado na tipologia de Hall (1993), retrata se há alterações no número de metas políticas abordadas ou nos instrumentos políticos aplicados (KNILL; BAUER, 2014, pág. 5 - tradução autora). As metas se referem a determinadas ações que o governo utiliza para atingir algum objetivo, e os instrumentos políticos são as medidas exatas que são aplicadas a partir dessas metas – sendo possível que uma política tenha como alvo vários instrumentos que a façam atingir seus objetivos (KNILL; BAUER, 2014, pág. 6 - tradução autora).

A intensidade política - *policy intensity* - diz respeito às mudanças nos instrumentos políticos. Geralmente, a definição de instrumentos políticos envolve um nível e um escopo, dependendo da área política o nível do instrumento denomina sua generosidade ou sua capacidade regulatória, e o escopo do instrumento especifica os casos exatos ou destinatários. Analogamente, existem mais dois conceitos relacionados a esse ponto: a intensidade substancial - relacionada com o nível e o alcance da intervenção governamental -, e a intensidade formal - relacionada com fatores que afetam a probabilidade de que requisitos substanciais sejam efetivamente alcançados.

Identificando esses pontos com as estratégias e efeitos, têm-se a sistematização do quadro a seguir:

Quadro 8 - Estratégias de desmantelamento e seus efeitos

Estratégia de desmanche	Efeito
POR OMISSÃO	Não ajuste de intensidade substancial
MUDANÇA DE ARENA*	Transferência/delegação de responsabilidades políticas globais; manipulação da intensidade formal; capacidades de execução, capacidades administrativas e requisitos processuais
AÇÃO SIMBÓLICA	Anúncio de uma redução da densidade ou intensidade da política; políticas de re-rotulagem; consultas de encomenda; relatórios de avaliação
DESMANTELAMENTO ATIVO	Redução da densidade política, ou seja, a abolição de políticas ou instrumentos; redução de intensidade substancial

Fonte: Bauer e Knill (2012) - tradução da autora

* Segundo os autores existe uma variedade maior de efeitos, ou seja, as capacidades de aplicação, capacidades administrativas e outros requisitos processuais de uma determinada política serão alterados de forma a tornar mais provável o desmantelamento da política (como efeito indireto)

Utilizando desses conceitos, é possível comparar *public policies* ao longo do tempo com seu estado anterior à luz da introdução (expansão) ou abolição (desmonte) de metas e instrumentos políticos e do fortalecimento (expansão) ou enfraquecimento (desmonte) dos níveis e escopos dos instrumentos (KNILL; BAUER, 2014 - tradução autora).

Como é o objeto desse estudo, destacam-se as políticas sociais em que essas contribuições teóricas podem ajudar na compreensão de que o desmonte de políticas na área tenha se concentrado em grande parte das mudanças na regulação social (STEINEBACH *et al.* 2019) e nos instrumentos políticos (JENSEN *et al.* 2017; ver também JENSEN *et al.* 2014). Então os autores vão apresentar dois achados empíricos importantes referentes ao desmantelamento:

“Primeiro, as mudanças políticas que implicam uma redução da proteção social tornam-se mais visíveis ao passar da medida agregada das taxas de substituição para mudanças na densidade e intensidade da política (Knill e Bauer 2014). Em segundo lugar, essas mudanças são particularmente pronunciadas em tempos de dificuldades econômicas, mas em grande parte limitadas a mudanças dentro das configurações dos instrumentos políticos existentes (Steinebach et al. 2019; Steinebach & Knill 2018)” (KNILL et al, pág. 08)

Indo ao encontro do que foi destacado pelos autores anteriores, Pedro Cavalcante traduz para o cenário brasileiro, apontando, para dois meios de realização do desmanche de políticas sociais: através da calibragem dos instrumentos – alteração

dos subsídios e alíquotas-, e através do enfraquecimento da política via inanição – redução de equipes e verbas de recursos. Dentre as diversas formas de realizar o desmantelamento, consoante ao que já foi tratado, explora-se a forma de retração do programa governamental, que é normalmente gradual, contínua e pouco visível (CAVALCANTE, 2020).

Esse capítulo se propôs a apresentar as teorias sobre políticas públicas e seus desdobramentos como uma área complexa e multifacetada, finalizando com a teoria base para este trabalho, desenvolvida contemporaneamente por Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), autores que estão inovando dentro dos estudos da mudança em políticas sociais - em que o desmanche está incorporado. Tão logo, cabe a partir de agora entender as políticas públicas brasileiras, em específico a política nacional de assistência social, estudando suas trajetórias, bem como em que contexto estão inseridas. Esses temas serão tratados com ênfase no próximo capítulo.

3. FEDERALISMO E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No capítulo anterior, conceitos base foram apresentados para o entendimento do surgimento da área do estudo de políticas públicas, bem como seus processos e andamentos. Dando seguimento ao estudo das políticas públicas, neste capítulo serão debatidas questões centrais para o estudo do sistema federativo brasileiro e como são formuladas e implementadas políticas dentro desse *modus operandi*. Assim, primeiro serão debatidos conceitos principais que englobam a questão do federalismo. Segundo, será analisada a questão da coordenação e cooperação entre os entes federativos para lidarem com as políticas públicas no Brasil. Em seguida, será explicitada a história da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), sua gênese e desdobramentos, a fim de entender como foi desenhada. Por fim, serão apresentadas as políticas nacionais e municipais voltadas para pessoas em situação de rua, com foco nas políticas federais e as do município de São Paulo, a fim de visualizar como se articulam, apresentar os fundos municipais e como é feito o financiamento das mesmas.

3.1. O ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO

De início, uma federação pode ser definida como uma divisão territorial do poder estatal, em que há a distribuição de autoridade política e competências entre diferentes níveis de governo garantidos em uma Constituição (PAPI, 2017; ELAZAR, 1991; WATTS, 2006). Não obstante, mesmo que o federalismo tenha surgido em tribos de Israel no século 12 a.C (PAPI, 2017; ELAZAR, 1987), sendo extremamente antigo, o que usamos como ponto de partida é aquele federalismo nascido nos Estados Unidos, em 1787 - tendo sua difusão ao resto do mundo. O federalismo com gênese nos EUA indica que o país precisava conciliar dois objetivos:

“ [...] estabelecer um poder central efetivo, a União, com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico; e garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (estados) em um amplo espectro de competências – todas aquelas não definidas no escopo de atuação limitada da União (SOARES; MACHADO, 2018)

Soares e Machado (2018), dissertam sobre a experiência do federalismo nos EUA (exitosa segundo eles) e apontam a difusão desse modelo para os demais lugares do

mundo. Algumas características em comum aparecem nos países que adotaram o federalismo, são elas: a trajetória histórica de autonomia subnacional, grandes áreas territoriais e heterogeneidades territoriais. Nesse contexto, segundo Papi (2017):

“ [...] federalismo se trata de uma forma de distribuição territorial e de autoridade em jurisdições autônomas, com base em suas respectivas constituições, onde se promove a integração de diferentes entidades territoriais, respeitando sua autonomia para atuar diretamente sobre o interesse de seus cidadãos no exercício de suas competências legislativas, tributárias e executivas, de forma a garantir sua unidade em torno do interesse comum. (PAPI, 2017, pág. 36)

A opção por um estado federativo se dá pela intenção dos Estados de garantir uma unidade territorial e nacional diante da existência de heterogeneidades sociais e diversidades étnicas, linguísticas e culturais (PAPI, 2017; BURGUESS, 1993). Watts (2006), nesse sentido, elenca seis tópicos que considera comuns entre as federações, visto que apesar de cada uma apresenta suas características próprias, existe um padrão entre elas, para se constituírem como tal: I) Duas ou três ordens de governo atuantes sobre seus cidadãos; II) Uma divisão de autoridade e competências entre os entes federativos garantam sua autonomia; III) A provisão de um fórum de representação como uma segunda câmara federal; IV) Um árbitro em forma de tribunal ou referendo que regule a disputa entre governos; V) Procedimentos e instituições que facilitem a colaboração intergovernamental, uma vez que existe grande interdependência entre os governos na produção de riqueza e implementação de políticas públicas (PAPI, JONER, MADEIRA, 2021; WATTS, 2006; COSTA, 2004).

Entende-se o federalismo enquanto arquitetura institucional que influencia as práticas políticas, como a distribuição de autoridade e competências para formulação e implementação de políticas públicas nos três níveis de governos (PAPI, 2017). Tão logo, reflete-se também como os estados federativos se organizam internamente, como ocorre a distribuição de poderes entre os entes, em relação a organização decisória e financeira, e qual a preferência por relações intergovernamentais centralizadas ou descentralizadas - que serão apresentadas e discutidas neste capítulo.

Deste modo, o federalismo se diferencia de estados unitários, uma vez que divide o poder verticalmente de modo que diferentes níveis de governo tenham autoridade sobre a mesma população e território, atribuindo distinta jurisdição governamental para cada um deles, de modo que sejam independentes entre si e soberanos (SOARES; MACHADO, 2018). Nesse sentido, os autores apontam a existência de centralização nos

dois tipos de Estado, tanto no unitário quanto no federalismo, cabendo a descentralização indicar essa diferença. Segundo os autores:

[...] a descentralização pode ser tomada como elemento distintivo da Federação em relação ao Estado unitário, se considerada a forma de distribuição da autoridade política que marca o federalismo. Haverá, necessariamente, nesse último, a necessidade de constituir governos subnacionais próprios (descentralização política) que possam atuar jurisdicionalmente sobre partes do território nacional, assim como, em alguma medida, é necessária a participação desses nas receitas e despesas públicas (descentralização fiscal). Essa condição não pode ser encontrada em um Estado unitário, em que o grau de descentralização da autoridade do governo nacional depende das concessões desse último. (SOARES; MACHADO, 2018)

Isto posto, a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre níveis de governança (RIKER, 1987), permitindo que cada nível de governo desempenhe funções de gestão de políticas. Ainda sobre a descentralização, Beer (1998) coloca que “a descentralização tem servido para nomear processos de realocação de funções e recursos correspondentes para instâncias subnacionais [...]”. Contudo, o ato de descentralizar não é algo referente a redução da importância da instância nacional, uma vez que ela pode criar âmbitos de ação, novos papéis normativos, reguladores e distributivos que podem conviver com a expansão das responsabilidades de estados e municípios (ALMEIDA, 1995).

Dessa forma, é importante perceber os períodos em que o Brasil se constitui como mais centralizado e mais descentralizado, visualizado no quadro abaixo:

Quadro 9 - Períodos de centralização e descentralização no Brasil

Períodos	Constituições	Tipos de federalismo	Características
Primeira República (1889-1930)	CF/1889	Federalismo oligárquico	- Instituições formais do federalismo similares aos EUA - Descentralização política e fiscal - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934	Federalismo centralizado	- Maior centralização política - Expandiu relações intergovernamentais do governo central
	CF/1937	Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Descentralização fiscal
República Nova (1946-1964)	CF/1946	Federalismo democrático (efetivo)	- Restabelecimento do autogoverno estadual - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais - Fortalecimento dos municípios
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967	Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Centralização fiscal e administrativa

Fonte: elaboração de De Neque (2021)

Percebe-se a variação da distribuição de poderes entre a união, os estados e os municípios a partir da primeira república até o final da ditadura militar. Não serão abordados com profundidade, no entanto, os pontos principais de cada período, uma vez que o mais importante de compreender e esmiuçar neste trabalho é o período de redemocratização, em que a descentralização passou a ser realizada com força, mesmo com as políticas nacionais ainda centralizadas.

3.2. A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco no que diz respeito aos direitos fundamentais e à gênese de políticas sociais. Continuando o debate sobre a coordenação federativa, a literatura indica dois tipos ideias de realizar a coordenação:

através dos modelos dual e do modo cooperativo (ABRÚCIO, et al, 2020). O modelo dual indica que cada ente possui uma autonomia constitucional sobre as diferentes áreas para impedir a centralização do poder - a coordenação federativa seria desnecessária por ser prejudicial à eficiência decisória.

O modelo cooperativo é baseado na ideia de autoridade compartilhada entre entes federados, em que exista autonomia local sem renunciar à coordenação nacional - para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas (PAPI; JONER, 2021, pág. 6). Até a CF-88, o sistema federativo brasileiro passou por momentos em que os dois tipos de coordenação estavam presentes. Segundo Abrucio (2005), desde uma análise do período de república velha, até a ditadura militar, têm-se a seguinte configuração:

[...] na República Velha, predominou um modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam a autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998), com grande centralização política, administrativa e financeira. (ABRUCIO, 2005, pág. 46)

Na redemocratização do país, contudo, uma nova perspectiva de Estado Federativo passou a ser vigente e influenciou de forma direta na matéria da carta constitucional de 1988. Com a ajuda de elites estaduais e municipalistas (ABRUCIO, 2005), e tendo em vista um processo cada vez mais descentralizador - uma vez que existia um esgotamento do regime “dominado” pela união e a visão de fortalecer entes subnacionais para democratizar o plano local (ABRUCIO, 2005). Logo, dentre as diversas mudanças no âmbito fiscal, político e econômico que o período após ditadura passa a implementar, a dinâmica federalista também é modificada, em que os estados e municípios passaram a ter maior autonomia, transferindo recursos e os responsabilizando pela implementação de políticas sociais (PAPI; JONER, 2021). Destarte, a união articula meios de organizar esse novo momento com os entes subnacionais autônomos, criando mecanismos de coordenação federativa, através dos sistemas nacionais de políticas públicas, como o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de AS (SUAS), mediante normatização, indução e financiamento (ABRÚCIO, 2005; ARRETICHE, 2012).

Cabe destacar que o processo de descentralização federativa, que dá aos entes subnacionais maior autonomia para executar, não significa que o centro (união) - que tem o papel de legislar e formular - tenha perdido sua força. De acordo com Arretche: “a CF/1988 ampliou o poder federal para legislar sobre todas as matérias que dizem respeito às ações de Estados e municípios” (ARRETICHE, 2012, p. 70). Pode-se afirmar, portanto, que a coordenação federal de políticas públicas depende sobremaneira das agendas de governo dos presidentes, que definirão as áreas priorizadas a serem coordenadas conforme sua ideologia e preferência partidária (PAPI; JONER, 2021, pág. 6), ou seja, tem-se um modelo federativo que combina autonomia subnacional com coordenação nacional - desenhado na Constituição de 1988 (PAPI; JONER, 2021, pág. 4).

Assim sendo, mesmo com o avanço que a Constituição promove, não é de imediato a criação e melhoria dos serviços oferecidos pelas políticas nacionais, principalmente as questões relacionadas à assistência social. Segundo Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2020), os arranjos institucionais da política de assistência social ganham reconhecimento a partir da CF-88 como uma política pública de responsabilidade estatal, como tripé da seguridade social (BICHIR, SIMONI JR., PEREIRA, 2020), contudo é com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) de 1993 e com a primeira Norma Operacional Básica (Nob) de 1997 (SÁTYRO E CUNHA, 2014; JACCOUD, BICHIR E MESQUITA, 2017), que essas políticas são finalmente operacionalizadas. A seguir, um quadro síntese de como ocorreram os processos de articulação das políticas de assistência social, a partir da CF-88:

Quadro 10 - Linha do tempo da institucionalização de políticas da assistência social a nível federal

1988	Promulgada a Constituição Federal
1993	Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) - LEI Nº 8.742: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
1997	Norma Operacional Básica (Nob)
2004	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

	Política Nacional de Assistência Social (PNAS): diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado
2005	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (Nob-Suas) - concretiza as demandas levantadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social
	Criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)
2006	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH) do Suas
2009	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais
	Cadernos de orientação técnica para as unidades do Cras
2011	LEI Nº 12.435 - Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Institui o Sistema Único de Saúde.
2012	Aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.
2012	Provisão do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)
2014	Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas)
2016	PEC 95: congela gastos em políticas sociais por 20 anos.

Fonte: Produção da autora com base em Bichir, Simoni Jr. e Pereira, 2020.

Percebe-se, portanto, uma institucionalização da assistência social ao longo dos anos no país, articulando cada vez mais o modus operandi da proteção social em relação à assistência daqueles que necessitam dessa assistência. Logo, estuda-se a seguir as políticas específicas para pessoas em situação de rua, da política nacional às políticas do município de São Paulo.

3.3. POLÍTICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: DA ESFERA FEDERAL À MUNICIPAL

De início, cabe destacar que antes da CF-88, as políticas para pessoas em situação de rua mal existiam, e o que poderia se visualizar como ação do Estado para esse grupo era baseado na repressão e em práticas de controle higienistas (CHRISPIANO, 2021, pág.

69) - até 1980, então, não se percebia políticas de proteção social para esse grupo, sempre prevalecendo a violência e o controle por repressão. Não obstante, ao decorrer dos anos 80 e, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, essas perspectivas começam a mudar.

É a partir da luta de diversos grupos da sociedade civil, nesse contexto, que se tem o marco do debate público sobre a pessoa em situação de rua em São Paulo (1992), em um encontro internacional juntamente com a Cúpula Mundial do Meio Ambiente. Com a ajuda do Movimento Nacional de Material Reciclável (MCRT); também o debate público sobre a situação de rua ganha força no Brasil, e em 1990 temos um cenário de visibilidade do tema especialmente em metrópoles e municípios de grande porte (CHRISPIANO, 2021; OLIVEIRA 2016). Em meados dos anos 2000 é promulgada a Política Nacional para a Pessoa em Situação de rua, acompanhando um movimento constante de aprimoramento da lei da assistência social, conforme explicitado abaixo:

Quadro 11- A institucionalização da assistência para pessoas em situação de rua entre a união e os municípios

Legislação	Descrição
Lei n. 12.316 De 16 de abril De 1997	Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.
Decreto n. 40.232 de 2001	Regulamenta a Lei n. 12.316 de 16 de abril de 1997.
Lei n. 13.178 De 17 De Setembro De 2001	Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências.
Lei no 11.258 de 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.
Decreto no 7.053 de 2009	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.
Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS no 07 de 2010	Traz orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único.
Portaria nº 843 de 2010	Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

Portaria Secretaria Municipal De Assistência e Desenvolvimento Social - Smads n. 46 de 22 de dezembro de 2010	Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.
Lei no 12.435 de 2011	Institui Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Resolução no 10 de 2012	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS ou Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP.
Resolução no 10 de 2012	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS ou Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP.
Portaria no 139 de 2012	Altera a Portaria no 843 de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e que passa a dispor também sobre o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas famílias, ofertado nos Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência.
Portaria no 140 de 2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos Serviços de Acolhimento Institucional e de Acolhimento em República para adultos e famílias em situação de rua e Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência.
Resolução no 6 de 2013	Dispõe sobre critérios de partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, dentre eles, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.
Decreto n. 53.795 de 25 de março de 2013	Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua.
Lei n. 15.913 de 16 de dezembro de 2013	Institui o Programa de Atendimento à População em Situação de Rua integrado com os benefícios de atendimento habitacional e de saúde.
Portaria no 13 de 2015	Altera a Portaria no 843 de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua - Centro POP.
Decreto n. 56.102 de 8 de maio de	Institui o Comitê Permanente de Gestão de Situações de Baixas Temperaturas.

2015	
Decreto n. 58.330 de 20 de julho de 2018	Institui o Programa Trabalho Novo no Município de São Paulo.
Decreto n. 58.374 de 21 de agosto De 2018	Institui o Prêmio 19 de Agosto, a ser concedido a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que desenvolvam boas práticas no trabalho com a população em situação de rua.
Portaria n. 310 de 21 de maio de 2019	Estabelece o “Plano de Contingência para Situações de Baixas Temperaturas – 2019”, com vigência no período de 22 de maio de 2019 a 20 de setembro de 2019.

Fonte: produção da autora com base em CHRISPIANO, 2021.

*Legenda: Vermelho - ações da união/ Verde: ações do município São Paulo

O quadro acima tem a finalidade de demonstrar como as ações voltadas para pessoas em situação de rua foram se institucionalizando através da união, em ação conjunta com os municípios. Destaca-se que a união quem regulamentou as questões de financiamento para os serviços da assistência social voltada para o grupo estudado, tema do próximo tópico deste capítulo.

3.4. O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O financiamento pode ser entendido como um instrumento instituído pelo Estado para definir o conjunto de fontes arrecadatórias visando alocar recursos orçamentários na organização e implementação das políticas públicas (PAPI, JONER, 2021; FERNANDES E HELLMANN, 2016), tratando-se de um elemento fundamental para a materialização das ideias e objetivos das políticas públicas. Por ser o objeto de estudo deste trabalho, é importante entender o histórico de financiamento da assistência social e quais os modelos recentemente vigentes para os fundos nacionais de assistência social.

Em 1942, era a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma fundação autárquica federal, que mantinha os programas governamentais com uma estrutura articulada e descentralizada no território nacional, por meio de convênios com entidades sem fins lucrativos e com algumas prefeituras municipais (CGFO-SUAS, 2013, pág. 41). Com a extinção da LBA em 1995, a Secretaria de Assistência Social (SAS) foi criada e passou a ser responsável por programas federais executados por meio de convênios.

Em 1998, criou-se, a partir da publicação da Lei nº 9.604/98, uma nova forma de financiamento da assistência social, instituindo o repasse fundo a fundo inicialmente

delineado com a LOAS. Nesse sentido, o artigo 30 do LOAS estabeleceu obrigatoriedades para que ocorressem os repasses aos fundos municipais, estaduais e ao Distrito Federal: um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e um Plano de Assistência Social (CGFO-SUAS, 2013, pág. 42). Abaixo segue um quadro com as formas de transferências realizadas pela união aos estados e municípios:

**Quadro 12 - Linha tempo formas de transferência recursos da assistência social
(1996-2004)**

1996 - 1997	União → Estado Estado → Estado (execução direta) Estado → Municípios/Entidades (execução indireta)
1998-1999	União → Estado Estado → Estado (execução direta) Estado → Municípios/Entidades (execução indireta) E União → Município (execução direta) Município → Entidades (execução indireta)
2000-2004	União → Estado Estado → Estado (execução direta) Estado → Municípios/Entidades (execução indireta) E União → Município (execução direta) Município → Entidades (execução indireta)
2005- 2013	Mudança de paradigma do financiamento

Fonte: produção da autora com base Caderno Gestão Financeira SUAS (2013)

Sendo assim, superando as modalidades de repasse por convênio, ajuste, acordo ou contrato, passaram a ser adotados mecanismos de repasse fundo a fundo para os pisos, ocorrendo de forma compartilhada entre os três entes governamentais, sendo obrigatórias as transferências de recursos financeiros entre eles. Contudo, mesmo regularizado esse novo modo de transferência, ainda se percebia que na prática não havia financiamento de forma regular e automática, em que as discontinuidades foram associadas a fatores como: a forma convenial de financiamento entre 1996 e 1999; a exigência de apresentação de

Certidão Negativa de Débitos (CND); e exigência de comprovação de prestação de serviços para repasse de recursos, por meio do preenchimento dos relatórios de acompanhamento físico (CGFO-SUAS, 2013).

Tendo como propósito a organização do financiamento em níveis de proteção e em pisos específicos para atendimento a determinado público-alvo, delineou-se um sistema articulado e equilibrado entre a gestão, o financiamento e o controle social, a fim de desenvolver todos os componentes desse tripé (CGFO-SUAS, 2013, pág. 47) - tendo como objetivo uma política de assistência que fosse viável e de fato facilitasse a gestão e o acesso dos beneficiários a ela. Então, para concretizar essas ações, foi implementada a NOB-SUAS e posteriormente o SUAS.

Cabe destacar que em termos de financiamento, o SUAS se divide da seguinte forma, tendo como base o NOB-SUAS:

Quadro 13 - Organização do SUAS

Serviços	Atividades continuadas. O ordenamento em rede de acordo com os níveis de proteção social: básica e especial, de média e alta complexidade.
Programas	Atividades não-continuadas. Ações integradas e complementares com objetivos, prazo e área de abrangência definidos para incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.
Projetos	Integram o nível de proteção social básica - podem voltar-se às famílias e pessoas em situação de risco, público-alvo da proteção social especial. Investimentos econômicos e sociais que buscam subsidiar técnica e financeiramente iniciativas.
Benefícios	Benefício de Prestação Continuada (BPC) - um salário-mínimo mensal ao idoso (com 65 anos ou mais) e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir sua subsistência.
	Benefícios Eventuais - pagamento de auxílio por natalidade, morte ou para atender necessidades originadas de situações de vulnerabilidade temporária
	Transferência de Renda - programas de repasse direto de recursos dos fundos de assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda
Proteção Social:	Básica: pop. em vulnerabilidade social. Previne situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

	Atendimento: CRAS
	Especial: prover atenções socioassistenciais 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, situação de trabalho infantil, entre outras.
	Atendimento: CREAS

Fonte: produção da autora com base no Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (2013, págs. 48-49)

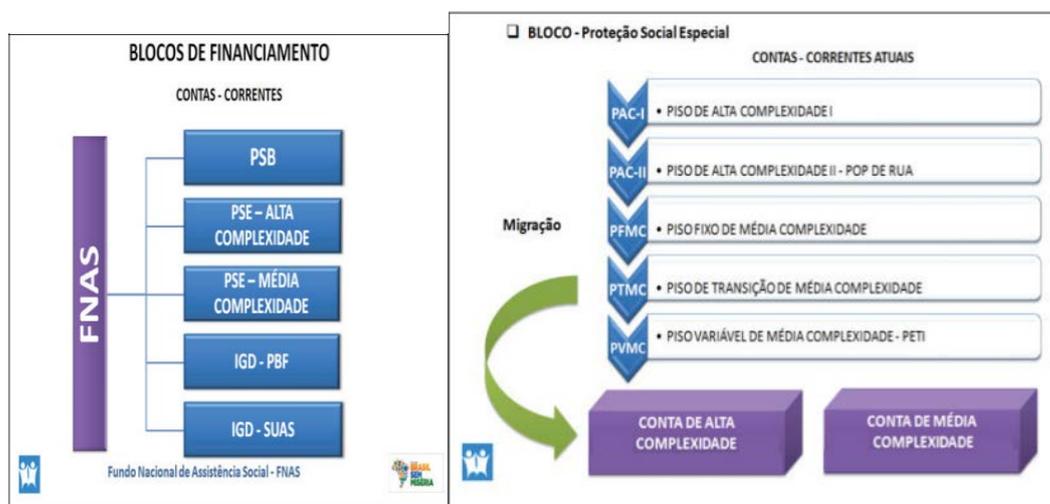
Os pisos da assistência social, nesse caso, são uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo, em que o valor que será repassado aos estados e municípios é calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços (CGFO-SUAS, 2013, pág. 49). Assim, destacando o que é pertinente para esse trabalho, apontase os pisos e serviços voltados para pessoas em situação de rua: o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) - que engloba o serviço especializado para pessoas em situação de rua e o serviço especializado em abordagem social -, e o Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II) - que engloba o Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua.

Quadro 14 - Pisos da assistência social específicos para pessoas em situação de rua

PROTEÇÃO SOCIAL	PISO	SERVIÇO
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço especializado para pessoas em situação de rua
Especial Média Complexidade	Fixo de Média Complexidade (PFMC)	Serviço especializado em abordagem social
Alta Complexidade	Piso fixo de alta complexidade (PAC II)	Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua

Fonte: produção da autora com base no Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS 2013

Figura 5- Síntese blocos de financiamento dos pisos para pessoas em situação de rua



Fonte: Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS (2003)

Portanto, construiu-se neste capítulo como que ocorre a gestão e a operacionalização das políticas públicas para pessoas em situação de rua, tal como se estudou o processo de financiamento dos serviços voltados a pessoas em situação de rua. Nos próximos capítulos será explicitada a metodologia desse trabalho, tendo como base o que foi falado nos capítulos anteriores, assim como posteriormente a análise dos dados coletados.

4. O DESMANTELAMENTO DOS SERVIÇOS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: MATERIAIS, MÉTODOS E RESULTADOS

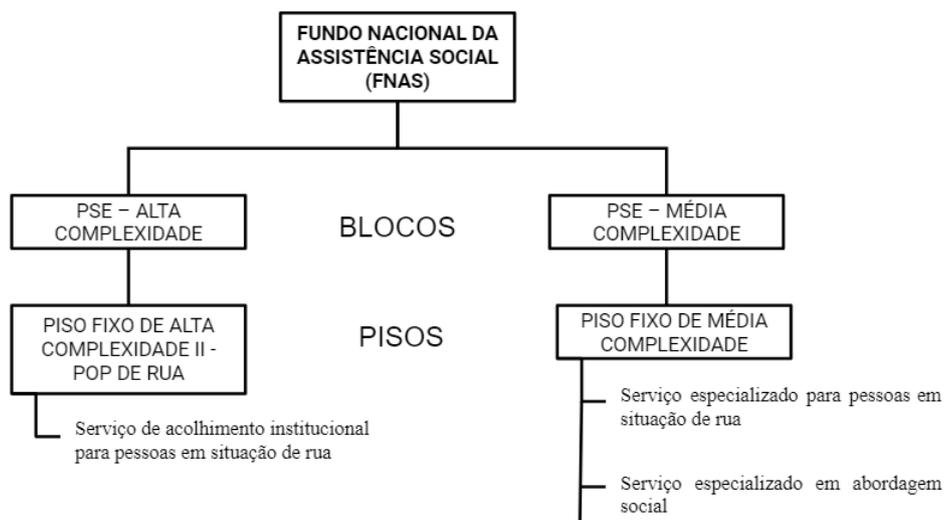
Do ponto de vista metodológico, este estudo se caracteriza como quantitativo, em que foi realizada uma análise das transferências da união para o município de São Paulo-SP. O método mais adequado, tendo em vista o que foi proposto nos objetivos deste trabalho, foi a realização de estudo de caso, um método de estudo intensivo sobre um fenômeno complexo (HEBLING, 2014), que pode ser permeado por diversos meios de coleta de dados como observações, documentos e dados secundários que fornecem [...]” inferências ricas, detalhadas e contextualizadas sobre o mesmo, proporcionando maior critério para o teste ou mesmo estímulo de novas teorias e permitindo a preservação das características holísticas e significativas dos mesmos” (HEBLING, 2014, pág. 71).

Assim, o caso foi estudado a partir das transferências realizadas pela união ao município de São Paulo-SP, aplicando a teoria do *policy dismantling* para entender o contexto de diminuição dos valores transferidos para o fundo das políticas de assistência social de cada capital - valores esses que são direcionados aos blocos que possuem os serviços específicos para a população em situação de rua. Tendo em vista o explicitado, foram analisados os dados disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento, para identificar os valores transferidos da união ao município, utilizando métodos da estatística descritiva para tal. A operacionalização do trabalho será detalhada nos próximos parágrafos.

Primeiro, foram levantados dados demográficos da cidade de São Paulo, tabulando os números identificados de pessoas em situação de rua, no ano estudado - nesse caso, como a cidade de São Paulo realizou os censos em 2015, 2019 e 2021, esses serão os dados estudados. Nesse momento, outros dados foram apresentados como forma de identificar a população em situação de rua, no contexto em que está sendo trabalhada.

Logo após, foram coletados os dados dos relatórios, disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento, que constam os valores transferidos para cada serviço estudado neste trabalho. Evocando o que foi apresentado sobre os fundos da assistência social, sintetizo quais valores transferidos são estudados na figura abaixo:

Figura 6 - Operacionalização do financiamento dos fundos, blocos e pisos para serviços voltados à pessoas em situação de rua



Fonte: produção da autora com base em CapacitaSUAS (2013)

Após essa etapa, é produzida uma base de dados esquematizando os valores encontrados dos relatórios gerados - é importante destacar que esses dados vão indicar que estratégia de desmantelamento os atores utilizam. Assim, para cada serviço estudado foi apresentada uma tabela com os valores transferidos pela união, a fim de identificar a variação desses valores. Após, foram divididas nas seguintes fases as análises:

1º) Foram avaliados os somatórios dos valores anuais transferidos para cada serviço em questão, ou seja, serão três gráficos analisando a trajetória de todos os valores transferidos para o ano estudado. Nesse caso, será realizada uma soma dos valores de janeiro a dezembro.

2º) Após, foi realizado um gráfico para identificar a trajetória das somas, dos valores, de cada fundo, reunidos, tendo em vista 2015-2021.

3º) Foi realizada uma média mensal de valores transferidos, para cada serviço, de 2015-2021.

4º) Foram cruzados os dados de população em situação de rua com o somatório de valores transferidos para cada serviço, nos anos 2015/2019/2021, proporcionando identificar uma relação de proporcionalidade ou não desses dados.

Cabe destacar que todos os valores citados neste trabalho foram corrigidos pelo IPCA-IBGE tendo como base dezembro/2021, constando nos gráficos valores reais e nominais transferidos. A base de dados, bem como a produção das tabelas, das somas e

do cruzamento de dados populacionais com os valores em reais (R\$) transferidos foram realizadas na plataforma digital *Microsoft Excel*.

Outrossim, após a esquematização dos dados, foi realizada uma análise das estratégias propostas pela teoria do *policy dismantling* e qual efeito cada uma delas pode causar no caso concreto, a fim de identificar qual a estratégia proposta pela teoria se encaixa melhor para entender as preferências dos atores. Nesse momento, relacionou as transferências com os presidentes vigentes em cada momento estudado (Dilma, Temer e Bolsonaro), para entender seus principais projetos, ideologias e propostas políticas, com a ideia de visualizar preferências e opções desses atores, a fim de entender posicionamentos quanto a expansão, o congelamento ou diminuição dos valores transferidos.

Por fim, o que foi proposto nesta metodologia passou por uma análise para poder identificar se a teoria do *policy dismantling*, bem como uma (ou mais) estratégia de desmanche, se enquadra como adequada, ou corresponde, ao visualizado no contexto brasileiro, entre 2015-2021, no que diz respeito ao financiamento de políticas públicas para pessoas em situação de rua, nas capitais brasileiras.

4.1. RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e discutidos os resultados encontrados com base nas pesquisas realizadas no site do Ministério do Desenvolvimento Social e nos censos disponíveis na internet. Como proposto na metodologia deste trabalho, primeiro será apresentado dados demográficos do público estudado. Após, serão trazidos para a discussão os valores transferidos para os fundos delimitados previamente, a partir da mostra de gráficos e observações importantes para a análise.

4.1.1. Dados demográficos - características das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo

O município de São Paulo-SP, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, realiza censos específicos para identificar características demográficas das pessoas em situação de rua. Os dados apresentados abaixo foram coletados dos últimos censos realizados, nos anos de 2015-2019-2021. No quadro 15, é apresentado o quantitativo de pessoas em situação de rua no município; observando os dados, tem-se

que ocorreu um aumento, de pessoas em situação de rua, entre 2015 e 2021, de aproximadamente 100%.

Quadro 15 - População em situação de rua em 2015-2019-2021 em São Paulo- SP

Ano	População
2015	15.905
2019	24.344
2021	31.884

Fonte: produção da autora - Censos 2015-2019-2021

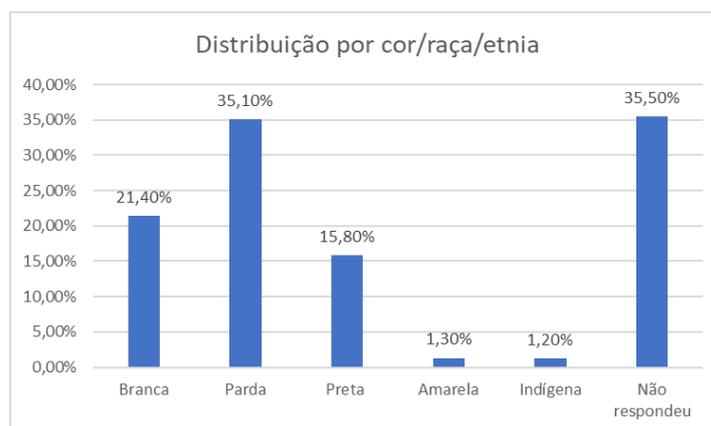
Outros dados importantes de serem trazidos nesse contexto são: sexo, idade e cor/raça/etnia. Em relação ao sexo do público estudado, percebe-se que a maioria das pessoas em situação de rua atualmente são do sexo masculino, chegando em média a ser 82% maior do que o público feminino nos três anos de censo.

Quadro 16: População em situação de rua em 2015-2019-2021 em São Paulo- SP - sexo

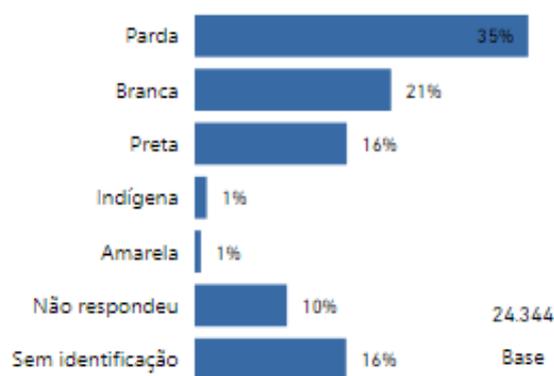
	Feminino	Masculino	Sem identificação	Total
2015	2.326	13.046	533	15.905
2019	3.604	20.364	376	24.344
2021	5.109	25.717	1.058	31.884

Fonte: produção da autora - Censos 2015-2019-2021

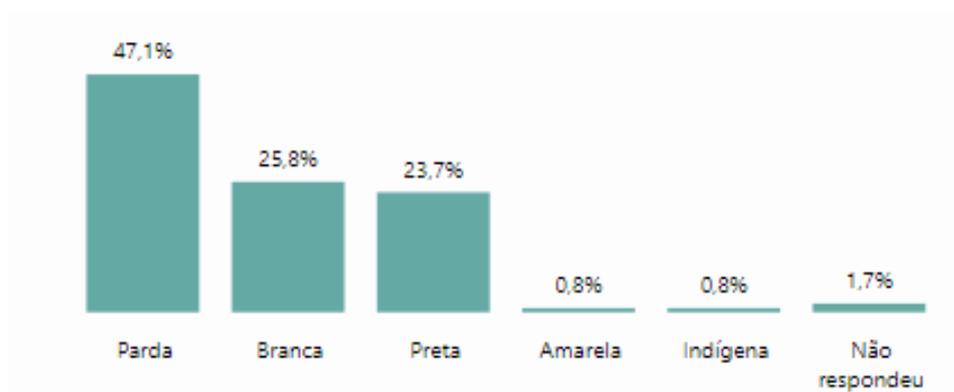
É importante destacar que a faixa etária que mais apresentou pessoas em situação de rua foi a de 31 a 49 anos, chegando a 51% em 2015, 46,6% em 2019 e 49,9% em 2021. O público majoritário é adulto. A idade média apresentada em cada ano foi: 2015 - 41 anos; 2019 - 42 anos; e 2021- 42 anos. Observa-se uma predominância de pessoas não-brancas nas ruas, demonstrado nos gráficos abaixo.

Gráfico 1 - Distribuição por cor/raça - 2015

Fonte: produção da autora - censo 2015

Gráfico 2 - Distribuição por cor/raça - 2019

Fonte: produção própria censo 2019

Gráfico 3 - Distribuição por cor/raça - 2021

Fonte: produção própria censo 2021

Vistas as características demográficas da população em situação de rua, percebe-se um aumento, ao passar dos anos, desse público. Homens, pessoas entre 31 e 49 anos e não-brancos são maioria da população observada pelos censos. A partir de agora, serão

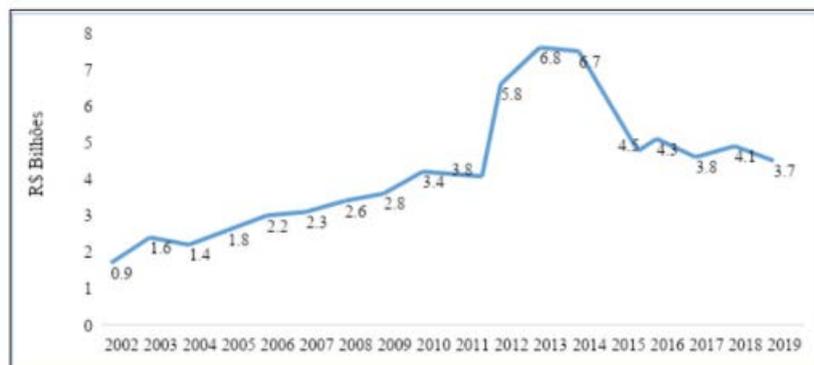
demonstrados os dados referentes às transferências da união para o município de São Paulo.

4.1.2. Análise das transferências aos fundos da assistência social

Como citado nos capítulos anteriores, foram definidos três serviços da assistência social, específicos a pessoas em situação de rua, que foram estudados em relação ao seu financiamento, de 2015-2021. O período de sete anos indicados nesse estudo abrangeu três mandatos presidenciais, sendo que um deles ainda segue em vigência: Dilma Rousseff (2015- meados 2016) - Partido dos Trabalhadores (PT), Michel Temer (meados 2016-2018) - Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e Jair Bolsonaro (2019-2022) - Partido Liberal (PL). Nesse sentido, Papi, Joner e Madeira (2021), realizaram um estudo sobre a descoordenação federativa e desfinanciamento da assistência social na política do governo Bolsonaro, e nessa pesquisa, foi apresentada uma trajetória entre os governos, de suma importância para o desenvolvimento da análise de dados desse trabalho.

Após o governo Lula - que amplificou os serviços da assistência social-, o governo Dilma realizou o aperfeiçoamento institucional e político, com uma expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais (PAPI, JONER, MADEIRA, 2021, pág. 145). A nível de exemplo, enquanto no governo Lula foi investido pelo governo federal cerca de 27,1 bilhões de reais, no governo Dilma foi investido cerca de 45,1 bilhões (PAPI JONER, MADEIRA, 2021, pág. 146). Entretanto, após o impeachment de Dilma, quando Michel Temer assumiu a presidência, uma política fiscal rígida foi implementada, somada a uma ideia de não implementar novas políticas sociais - nesse governo a PEC 95 foi aprovada no Congresso, em que os gastos com políticas sociais foram congelados por 20 anos. Conforme visualizado pelos autores, o gráfico abaixo faz uma análise dos valores gastos pela União na Assistência Social, entre 2002 e 2019:

Gráfico 4 - Valores gastos pela União na Assistência Social (2002 a 2019) – apenas despesas discricionárias (RS Bilhões)

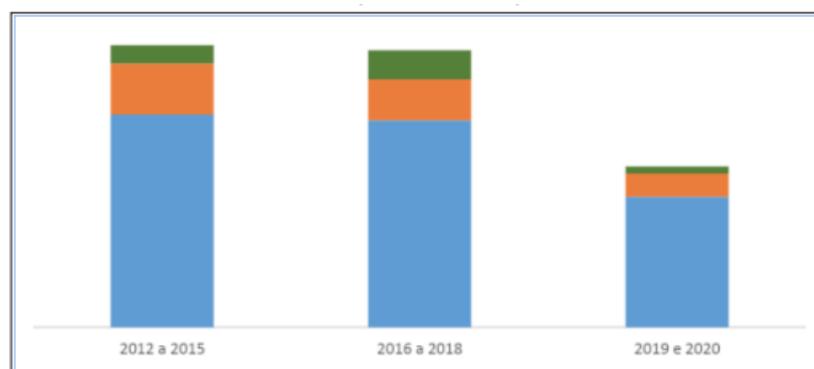


Fonte: Papi, Joner e Madeira, 2021, pág. 147 - Dados do Ministério da Cidadania (BRASIL 2019a) Valores Nominais.

É possível observar no gráfico a queda no financiamento em quase 45% para os serviços do SUAS entre 2014 e 2017, indicando um processo de desfinanciamento. Segundo as(o) autoras(es), considera-se desfinanciamento como um ato de desfazer paulatinamente o financiamento das políticas públicas com a justificativa de asfixia fiscal (PAPI, JONER e MADEIRA, 2021, pág. 147 - nota rodapé nº 70).

No governo Bolsonaro, não se observa uma melhora no cenário do financiamento das políticas de assistência social. Observa-se que, considerando as transferências da União para os municípios do RS, de 2016 a 2018, houve uma perda de recursos entre os governos Temer e Bolsonaro, chegando a uma redução de 51,70%.

Gráfico 5 - Receita Transferida Via FNAS Por Período – Municípios do RS (R\$ Milhões)



Fonte: Papi, Joner e Madeira, 2021, pág. 147 - Dados do Ministério da Cidadania- Diretoria Executiva do Fundo Nacional de AS (2021).

Valores Nominais.

Legenda: Azul - programas/ Laranja - gestão/ Verde - serviços

Portanto, avaliando o cenário de recursos transferidos pela União aos serviços de assistência social, ao longo dos mandatos presidenciais de 2015 a 2021, têm-se a ideia de um desmantelamento em cascata, visualizando dois sentidos: o primeiro é que ocorre uma diminuição do financiamento ao longo dos sete anos estudados de forma rápida e abrupta, como mostrado nos gráficos acima; e segundo, ocorre o desfinanciamento partindo da União e atingindo diretamente os municípios responsáveis pela aplicação do dinheiro enviado às políticas.

Tendo em vista o explicitado, o foco a partir de agora é trazer as contribuições desse trabalho, a partir da construção e análise de um banco de dados organizados por essa autora, dando um enfoque nos três serviços identificados como específicos para pessoas em situação de rua. Essa análise irá usar como base as transferências fundo a fundo realizadas da União para a cidade de São Paulo-SP.

4.1.3. Análise dos valores transferidos União - São Paulo-SP

Tem-se nesse primeiro momento, uma avaliação dos somatórios de valores transferidos anuais para cada serviço, dos valores de janeiro a dezembro. Os serviços estudados são:

- **Piso Fixo de Média Complexidade:**
 1. Serviço especializado para pessoas em situação de rua (CENTRO-POP)
 2. Serviço especializado em abordagem social
- **Piso Fixo de Alta Complexidade (PAC II):**
 3. Serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua

Em ordem, o primeiro a ser estudado é o serviço especializado para pessoas em situação de rua (CENTRO POP). Responsável por atender jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam da rua como espaço de moradia/sobrevivência, o serviço tem a finalidade de atendimento e acompanhamento especializado, com atividades direcionadas para fortalecimento de vínculos sociais e/ou familiares, organização coletiva, mobilização e participação social, assim como a construção de novos projetos de vida, oferecendo ainda a promoção de acesso à documentação civil e a espaços de guarda de pertences, de

higiene pessoal e de alimentação. O responsável por ofertar esses serviços é o Centro Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2015). Atualmente, São Paulo-SP possui seis CENTROS-POP, distribuídos entre as regiões da cidade. O gráfico a seguir mostra as somas das transferências realizadas pela União, entre 2015-2021, para esse serviço em São Paulo-SP:

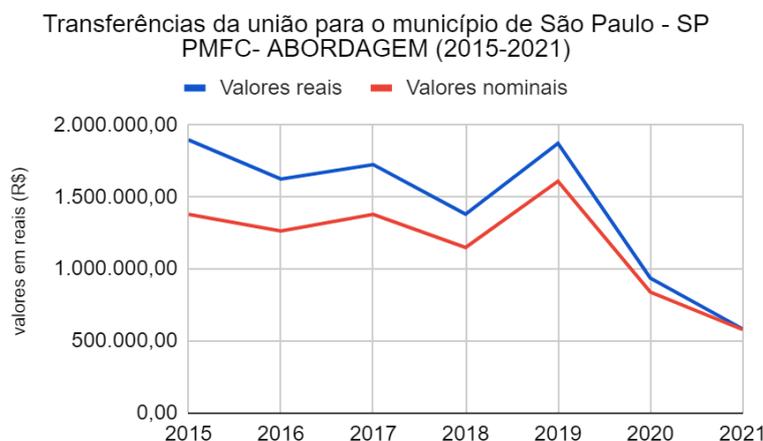
Gráfico 6 - Transferências da união para São Paulo-SP - PFMC-POP. RUA (2015-2021)



Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social
Valores reais corrigidos como base IPCA/IBGE - dez/2022

O segundo serviço a ser estudado é o serviço especializado em abordagem social. Ele é realizado por uma equipe de educadores sociais que identifica famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em espaços públicos, realizada em ruas, praças, estradas, fronteiras e espaços públicos em que ocorram atividades laborais (como feiras e mercados), locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô, prédios abandonados, lixões, praias, semáforos, entre outros locais. O serviço pode ser oferecido em CREAS, em Unidade Específica Referenciada ao CREAS ou no Centro Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019). O gráfico a seguir mostra as somas das transferências realizadas pela União, entre 2015-2021, para esse serviço em São Paulo-SP:

**Gráfico 7 - Transferências da união para São Paulo-SP - PFMC-ABORDAGEM
(2015-2021)**



Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social
Valores reais corrigidos como base IPCA/IBGE - dez/2022

Observando os dois gráficos, nota-se que entre 2015 e 2019 as transferências permanecem com uma certa constância e a partir de 2020 começam a decair de forma abrupta. Conforme o gráfico 6, comparando 2015 e 2021 ocorreu uma redução de 69,24% do valor transferido pela união; e conforme o gráfico 7, comparando 2015 e 2021 ocorreu uma redução dos mesmos 69,24% do valor das transferências.

O terceiro a ser estudado é o serviço de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua (do Piso de Alta Complexidade). Seu principal objetivo é promover o acolhimento de famílias ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, de forma a garantir sua proteção integral, com características residenciais, existindo modalidades de acolhimento diferentes para crianças, adolescentes, adultos e famílias. O gráfico a seguir mostra as somas das transferências realizadas pela União, entre 2015-2021, para esse serviço em São Paulo-SP:

**Gráfico 8 - Transferências da união para São Paulo-SP - PAC II - POP RUA
(2015-2021)**



Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social
Valores reais corrigidos como base IPCA/IBGE - dez/2022

Observando o gráfico 8, a variação é bem parecida com as dos gráficos 6 e 7. De 2015 a 2019 acontecem variações por conta da quantidade de parcelas pagas e em 2021 ocorreu uma redução abrupta de 69,13% comparando com 2015.

Para a análise da variação - aumento e diminuição - do período de 2015 a 2019, é importante entender como as transferências foram realizadas. Cada ano possui 12 meses, de janeiro a dezembro, porém, em alguns dos anos estudados, não foram realizadas exatamente as 12 parcelas naquele mesmo ano. O quadro a seguir demonstra esse cenário:

Quadro 17 - Análise da quantidade de transferências realizadas por ano, para cada serviço

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	12	11	14	10	14	13	12
2	12	11	12	10	14	13	12
3	12	11	13	10	14	13	12

Fonte: produção da autora, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social

As transferências realizadas pela união não possuem uma lógica determinada, nem uma sequência mês a mês, tendo em vista as tabelas disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Percebe-se também mais transferências realizadas no mesmo mês, por exemplo, a realização do pagamento de três parcelas em apenas um mês. É importante comparar esse quadro com os gráficos anteriores, uma vez que, por exemplo,

em 2015 foram pagas 12 parcelas e uma soma de valores 69% maior do que em 2021, que também apresentou o pagamento de 12 parcelas.

Compilando as informações dos três gráficos, com a finalidade de identificar a trajetória das transferências da união para o financiamento de serviços voltados especificamente para pessoas em situação de rua, por ano, tem-se o gráfico 9:

Gráfico 9 - Soma das transferências da união para os três serviços específicos a pessoas em situação de rua



Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social
Valores reais corrigidos como base IPCA/IBGE - dez/2022

Com o desenho de área muito parecido com os gráficos anteriores, identifica-se que de fato ocorre um desfinanciamento desses serviços voltados à pessoa em situação de rua, que apresenta uma diminuição abrupta a partir de 2020, início do governo Bolsonaro. Segundo Papi, Joner e Madeira (2021), existem três razões para visualizar esse desfinanciamento partindo do governo de Bolsonaro:

[...] o contingenciamento de recursos, tanto os destinados ao custeio de serviços e programas como também à gestão; a edição de normativas que limitaram a continuidade da oferta e estruturação dos serviços do SUAS (a Portaria 2.362/2019, que reduziu de forma substancial o valor do repasse mensal para os serviços para que fossem equalizados ao orçamento disponível, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente); e, por fim, a ausência de discussão democrática nos espaços institucionais da política socioassistencial (CNAS, CIT, Congemas e Fonseas) para definição de questões fundamentais no contexto da pandemia da Covid-19 e da definição do orçamento para a área (PINHEIRO et al., 2020). (PAPI, JONER, MADEIRA, 2021, pág. 149-150)

Trazendo a teoria do desmantelamento, que está sendo utilizada como base para entender a preferência dos atores pelo desmonte das políticas, tendo em vista as estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro, identifica-se uma forte tendência do uso

da estratégia *by default* de desmantelamento. O contingenciamento de recursos, e edição de normativas que reduzem os repasses mensais e a ausência de discussão democrática são formas de desmantelar que não possuem grande visibilidade e podem ser realizadas “as escuras”.

Outro ponto identificado pelos autores é sobre a questão da inflação. Segundo eles, o uso da estratégia por padrão de desmantelamento tem um elemento de “disfarce” de “esconder” o que está sendo feito; quando se trata de benefícios em dinheiro, o não acompanhamento da inflação pode reduzir substancialmente o valor dos benefícios. Esse fenômeno pode ser observado nos gráficos 6, 7 e 8. As linhas de valores reais e valores nominais demonstram que os valores, desde 2015, não foram corrigidos com base na inflação do ano vigente, identificado pela transferência sempre dos mesmos valores. Por exemplo, em um mês do ano de 2015 foi transferido um valor x e em 2017 foi transferido esse mesmo valor x , quando deveria ter sido transferido um valor y , atualizado pela inflação para corresponder à necessidade naquele ano.

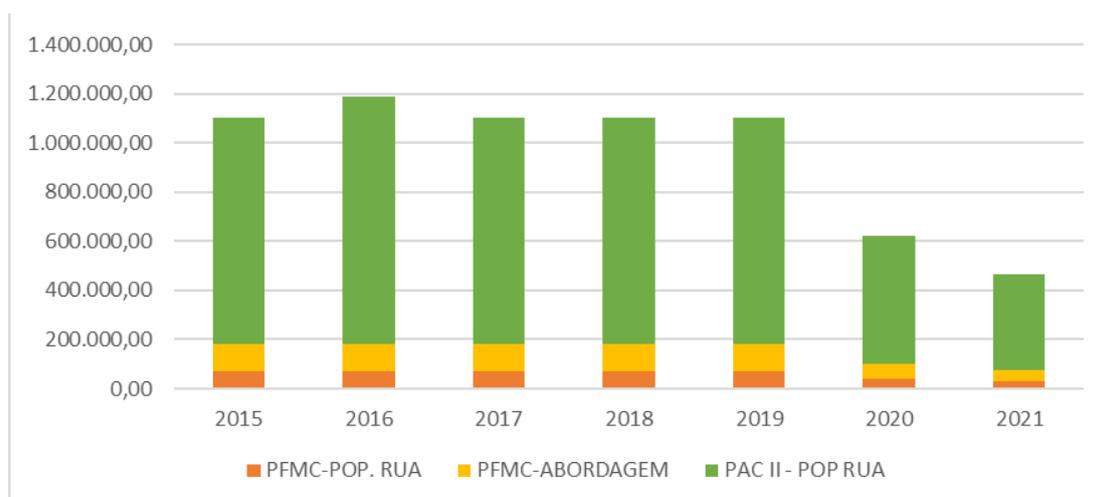
Outra análise realizada nesse estudo é a média dos valores transferidos mês a mês, para identificar o quanto esses valores variaram ao passar dos anos. Conforme o quadro e gráfico abaixo:

Quadro 18 - Média de valores transferidos mês a mês para os serviços estudados (2015-2021)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	69.000,00	69.000,00	69.000,00	69.000,00	69.000,00	38.778,83	28.972,61
2	115.000,00	115.000,00	115.000,00	115.000,00	115.000,00	64.631,39	48.287,68
3	916.666,67	1.003.636,36	920.000,00	920.000,00	920.000,00	517.051,10	386.301,42

Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social

Nota: Valores nominais

Gráfico 10 - Média dos valores transferidos mês a mês para cada serviço (2015-2021)

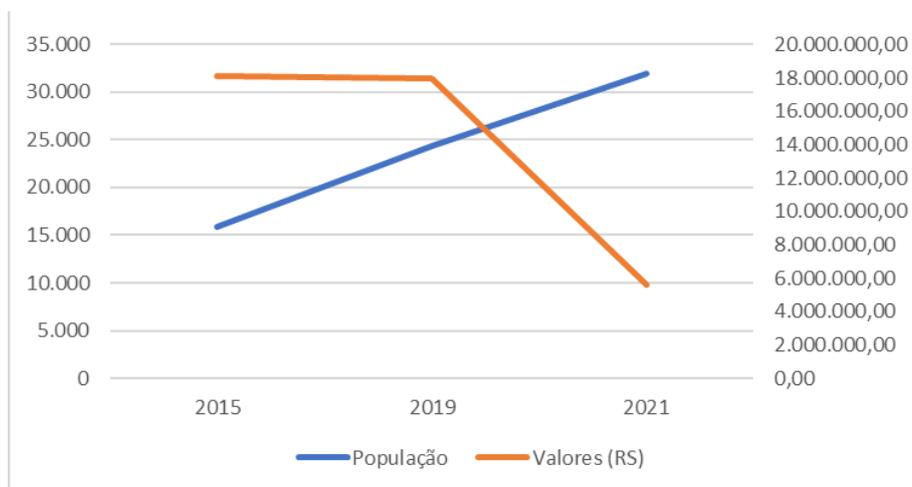
Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social

Nota: Valores nominais

Nesses dados, a opção de não corrigir para valores reais é utilizada, pois no período estudado os valores nunca foram corrigidos pela inflação, sendo esses os números “reais” transferidos pela união aos três serviços estudados. Novamente, entre o período de 2015 a 2019 ocorre uma constância de valores transferidos mensalmente, chegando em 2020 a uma redução abrupta, que diminui mais ainda em 2021. Mesmo não demonstrado no gráfico por conta da escala de valores, no serviço PFMC- POP. RUA e no serviço PFMC - ABORDAGEM, comparando 2015 e 2021, ocorreu uma redução de 58,01% da média de valores transferidos mês a mês para os fundos. Como citado anteriormente, a não correção da inflação é um problema, pois não corrigir o valor da moeda, no ano/mês da realização da transferência pode gerar uma defasagem e uma perda de capital. Isso, somado a redução dos valores transferidos, se torna um movimento de desfinanciamento.

Por fim, a última análise proposta é a comparação dos valores somados transferidos anualmente para os três serviços com a quantidade de pessoas em situação de rua no município de São Paulo-SP. O ideal de se encontrar nessa análise é de que quanto mais pessoas em situação de rua, maior deveria ser o investimento por parte do Estado ou até mesmo, com um aumento do financiamento, uma redução da quantidade de pessoas em situação de rua - tendo em vista sua leve, mas possível, ascensão social. Infelizmente o gráfico não demonstra os dois cenários apresentados.

Gráfico 11 - Relação entre a soma de valores para os serviços da assistência social estudados e a população de pessoas em situação de rua São Paulo-SP (2015-2021)



Fonte: produção da autora com base nos dados do site Ministério do Desenvolvimento Social e Censos do município de São Paulo-SP

Valores reais corrigidos como base IPCA/IBGE - dez/2022

Observa-se, portanto, um aumento crescente da população em situação de rua em detrimento de um declínio abrupto e radical dos valores totais somados para os serviços específicos para a população estudada. Importante citar, também, que desde o ano 2020, uma pandemia mundial atingiu o mundo inteiro, escancarando mais ainda as desigualdades sociais presentes em países em desenvolvimento, como no Brasil. Observando o público de pessoas em situação de rua, extremamente afetados por sua condição de ‘morarem nas ruas’ em meio a disseminação em massa de um vírus, os serviços de assistência voltados a eles tiveram suas verbas reduzidas. Mesmo com a criação do auxílio emergencial, programa de transferência de renda para a população eletiva a ele, cabe destacar que pessoas em situação de rua, em sua maioria, não possuem sequer um aparelho telefônico para a solicitação do serviço, quem dirá ter acesso de fato a ele.

Portanto, o cenário estudado demonstra que as estratégias estudadas pela teoria do *policy dismantling* estão muito presentes na opção de expandir ou diminuir (que é o caso nesse trabalho) o financiamento de políticas sociais, em específico para os serviços voltados para pessoas em situação de rua. Nesse sentido, as duas hipóteses apresentadas nesse trabalho foram confirmadas.

Começando pela segunda hipótese, ela apontava que governos de presidentes que estão filiados a partidos com uma ideologia de direita diminuiriam os valores transferidos para os serviços estudados. A premissa teórica desse ponto de vista parte da ideia de que

partidos políticos de esquerda são mais voltados a ofertar programas sociais em comparação com outros partidos de centro-direita (PRZEWORSKI, 1985; MAINWARING ET AL., 2000). Logo, percebe-se analisando os dados apresentados que, no governo de Dilma (PT), foi o período que apresentou os maiores valores de transferências realizadas pela União aos três serviços estudados, entre 2015 e 2021. Quando começa a analisar os gráficos a partir de 2019, final do governo Temer (MDB) e início do governo Bolsonaro (PL) ocorre uma queda abrupta dos valores transferidos pela União. Esse movimento de redução das políticas da assistência social, também foi explicado no capítulo anterior, uma vez que os dois últimos governos passaram a aprovar projetos de lei, dentro outros dispositivos legais, para o corte e redução de elementos ligados às políticas e aos serviços da assistência social.

A primeira hipótese apontava a estratégia de desmantelamento por omissão como a utilizada pelos governantes para reduzir o financiamento dos serviços estudados. Sobre essa hipótese, algumas considerações são de suma importância para a conclusão deste trabalho.

Sabe-se que para serem realizadas as transferências da união para os municípios, uma série de regras e levantamentos censitários são necessárias para que se disponibilize os valores que atendam os serviços da forma mais integral possível, a fim de chegar em uma maior eficácia da política. Contudo, indicou-se que, cada vez mais, o município de São Paulo cumpriu as determinações exigidas pela união (fundo nacional, um conselho, censos periódicos, entre outros), e mesmo assim, teve sua verba enviada pela união cortada em mais de 50%.

Assim, segundo Bauer e Knill (2012), a estratégia mais sutil de desmantelamento é a *by default* (por omissão) visto que ocorre a redução de fato, a abstenção/corte dos ajustes dos níveis existentes às mudanças nas condições externas - como inflação e custos (BAUER; KNILL, 2012). Essa estratégia apresenta baixa visibilidade, uma vez que a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates potencialmente altamente politizados sobre o desenho de planos e métodos concretos para desmantelar uma determinada política. Essa é a estratégia indicada pelos autores como a mais difundida entre os líderes políticos (BAUER; KNILL, 2012).

Outro ponto importante que a teoria do desmantelamento avança, e que possibilita a aplicação do contexto brasileiro estudado nesse trabalho, é a relação dos efeitos e das estratégias de desmantelamento. O quadro abaixo, apresenta as dimensões do desmanche identificadas pelos atores e cada um de seus indicadores:

Quadro 19 - Conceituando o desmanche de políticas públicas

Dimensão	Indicador	
Densidade	Densidade de itens da política	Mudança no número de políticas em um determinado campo de política ao longo do tempo
	Densidade instrumentos	Mudança no número de instrumentos em um determinado campo de política ao longo do tempo
Intensidade	Substancial	Número e grau de mudanças nas configurações (ajustes positivos e não ajustes) dos instrumentos em relação ao rigor regulatório ou generosidade do serviço
	Formal	Número de mudanças nas capacidades administrativas e processuais

Fonte: Bauer e Knill (2012) - tradução da autora

No quadro 8, identificou-se que o efeito do uso da estratégia de desmanche por omissão é o de não ajuste na intensidade substancial, que envolve a mudança nas configurações das políticas, dos instrumentos em relação ao rigor regulatório ou generoso do serviço. Visualiza-se, portanto, que com esse não-ajuste, por parte do governante, ocorre uma omissão em relação à política.

Não obstante, ao visualizar as análises e os dados apresentados, foi possível identificar que a estratégia de desmantelamento por omissão pode ser articulada com a estratégia de desmantelamento por mudança de arena. Essa estratégia envolve a alteração de capacidades de aplicação, capacidades administrativas e outros requisitos processuais de uma determinada política de forma a tornar mais provável o seu desmantelamento (BAUER; KNILL, 2012). Diferente da omissão, envolve uma decisão política, de transferência da responsabilidade por exemplo, que pode não ser visível ao beneficiário. Transferindo-a (possivelmente com um orçamento diferente) para uma arena diferente, como outro nível de governo (ou seja, descentralização) ou para agências (recém-estabelecidas) (BAUER; KNILL, 2012), pode gerar uma desresponsabilização do ente que delegou a mudança de responsabilidade, podendo reduzir valores transferidos com a “desculpa” de mudança de execução na política.

O interesse analítico na teoria aplicada nesse trabalho consiste em saber em que medida os governos se envolvem no desmantelamento dos resultados das políticas. Ao identificar a redução dos valores transferidos para os serviços da assistência social específicos para pessoas em situação de rua, não foi possível associar essa redução com a diminuição do público beneficiário (uma possível hipótese), tendo em vista dados que

apontam o contrário. Portanto, aplicou-se a teoria para visualizar que, de fato, estratégias de desmantelamento, nesse caso a por omissão e por mudança de arena, são utilizadas pelos atores a fim de reduzir as políticas - de forma a não perder sua popularidade, tendo em vista seu ajuste não positivo. É possível, então, sistematizar o *policy dismantling* em um sistema que envolve a vontade/interesse na redução de uma política, uma ou mais causas possíveis para “justificar” esse interesse, a escolha de uma estratégia, e um efeito que engloba a redução da política em algum sentido - dependendo da estratégia que se escolher.

Figura 7 - Síntese do processo de desmantelamento



Fonte: produção da autora

Ao aplicar o modelo para o caso estudado nesse trabalho, e a partir das hipóteses formuladas, a redução do financiamento, tendo como causa a ideologia política (hipótese 2), leva ao uso das estratégias de desmantelamento por omissão (hipótese 1), articulada com a estratégia de mudança de arena, o que irá causar um efeito nos serviços de redução das transferências enviadas ao município para a gestão dos serviços. De fato, ocorre a redução da política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou entender como ocorre o processo de desmantelamento de políticas públicas, se esse processo se enquadra no contexto brasileiro, bem como buscou identificar qual estratégia de desmanche é utilizada por atores políticos na questão do desfinanciamento dos serviços para pessoas em situação de rua, inseridos no rol de políticas da assistência social. Assim, duas principais hipóteses foram formuladas: a primeira era de que a estratégia utilizada no desfinanciamento desses serviços, dentre as quatro apresentadas pelos autores, é a *by default* (por omissão); a segunda hipótese era de que em governos de presidentes de partidos de direita, as transferências da união para os serviços diminuem. Essas duas hipóteses foram analisadas e confirmadas através dos dados e justificadas através do estudo da teoria do *policy dismantling*.

Cabe destacar que este é um estudo inicial, que buscou analisar serviços específicos da política pública de assistência social no Brasil, e que pode ser replicado o para outras áreas, como a saúde e a educação, por exemplo. A principal motivação foi entender como atores políticos optam por desmantelar políticas, levando em conta o quanto isso pode ser prejudicial ao beneficiário e a sua própria popularidade entre a população. Logo, o uso de estratégias, em que cada uma delas possui um efeito específico para a política, são instrumentos eficazes para aquele ator que deseja reduzi-las, o que irá gerar uma reação em cadeia de mudanças que poderão afetar burocratas de nível de rua e o próprio beneficiário.

É importante destacar, nesse sentido, que essa é uma análise de uma teoria em ascensão no mundo e no Brasil, possibilitando diversas investigações paralelas que não foram objetivo de estudo desse trabalho, como a identificação de causas de desmantelamento, ou se existem outras variáveis associadas à redução das transferências para os serviços voltados especificamente para pessoas em situação de rua, que justifiquem uma alocação de recursos. Por exemplo, identificar para onde foram essas verbas reduzidas desses serviços específicos, se foram utilizadas em programas de transferência de renda emergenciais na pandemia de COVID-19, entre outros. Outro ponto importante a ser analisado *a posteriori*, é se o município de São Paulo-SP, a partir da redução dos valores das transferências da União, conseguiu ‘banciar’ esses valores, ou seja, repor aquilo que faltou em caixa devido a redução.

Assim, torna-se de suma importância dar visibilidade a essa inovação teórica, uma vez que é necessário visualizar como o desmantelamento de políticas acontece, a fim de

minimizar ou combater o descaso com os grupos vulneráveis, que dependem da boa atuação e eficácia das políticas institucionalizadas no país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, Maria. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 28, n. 10, p. 88/108, 1995.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora FGV; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. (2009), “Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”. *Dados*, 52 (2): 377-423

BARBOSA, José Carlos Gomes. Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: Desafios e aprendizados. 2018. 120 f. Dissertação (mestrado) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_carlos_gomes_barbosa.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BAUER, MW & KNILL, C, 2012. Understanding policy dismantling: An analytical framework. In Bauer, M.W., Jordan, A., Green-Pedersen, C. & Héritier, A. eds. *Dismantling public policies: Preferences, strategies, and effects*. Oxford, UK: Oxford University Press, 30–51.

BENNETT, A (2004). Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages In: Cases, Numbers, Models: International Relations Research Methods. Michigan, The University of Michigan Press, 424p

BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei; VIEIRA, Maria Antonieta da Costa (Org.). *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BICHIR, Renata ; SIMONI JR., Sergio; PEREIRA, Guilherme. SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). RBCS Vol. 35 n° 102/2020: e3510207. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/?format=pdf&lang=pt>

BOVE, Cristina; FIGUEIREDO, Gladston. *População em situação de rua*. Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos. Brasília, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2013.

BRASIL. Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm. Acesso em: 15 mar. 2013.

BROIDE, Emília Estivalet; BROIDE, Jorge. População de rua: Pesquisa social participativa. 1ed. Curitiba: Juruá, 2018.

BURGESS, M.; GAGNON, A. G. (Orgs.). Comparative federalism and federation: competing traditions and future developments. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

CADERNO DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

Campbell, John L. 2002. "Ideas, Politics and Public Policy." *Annual Review of Sociology* 28:21-38

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CAVALCANTE, Pedro. 'Desmantelando' o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências. Agosto de 2020. O Estadão. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desmantelando-o-estado-social-brasileiro-causas-estrategias-e-consequencias/>. Acesso em: 13/04/2022

CHRISPIANO, Giovanna Fidelis. Vias Abertas da América Latina: uma análise do fenômeno das pessoas em situação de rua em São Paulo e Santiago. 2021. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Université de São Paulo, São Paulo, 2021. doi:10.11606/D.84.2021.tde-10122021-175944. Acesso em: 2022-09-05.

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, Social and Cultural Rights: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Doc. E/CN.4/2005/48. (3 March 2005). Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas

públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 981–1001, 2016.

DE NEQUE, Daniel Nunes de. Impacto do federalismo fiscal brasileiro nas políticas públicas de educação nos municípios do Rio Grande do Sul : municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias possuem melhores notas no IDEB?. Trabalhos de conclusão de curso – Lume UFRGS. Publicado em 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/243125>. Acesso em 05/09/2022.

deLEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; DRYZEK, John S; BEREJKIAN, Jeffrey; *Reconstructive Democratic Theory*. *The American Political Science Review*. [Vol. 87, No. 1 \(Mar., 1993\)](#), pp. 48-60

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13 ed. Boston: Longman, 2010.

ELAZAR, Daniel; (1987), *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

ELDER, Charles. D.; COBB, Roger. W. Formación de la agenda. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, v. 3, p.77–104, 1993.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n.4, p. 601-616, 1980.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p. 211– 259, 2000.

GOMES, Sandra. (2009), ‘Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef’. *Dados*, 52 (3): 659-690.

GOODIN, Robert E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 39-57.

HALL, PA (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HEBLING, MATHEUS LUCAS. Estudo De Caso Em Ciência Política. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR | Vol.2 – n.2 – 2014

HUPE, Peter; HILL, Michael James; NANGIA, Monika. Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration*, v. 29, n. 2, p. 145–163, 2014.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; deLEON, Peter. Social Construction and Policy Design. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2nd ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93–126.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata M. e MESQUITA, Ana C. (2017), “O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas”. *Novos Estudos CEBRAP*, ed. 108, 36 (2): 36-53, 2017

JENSEN, C, ARNDT, C, LEE, S & WENZELBURGER, G (2017) Policy instruments and welfare state reform. *Journal of European Social Policy*, 28 (2), 161-176 Available from: <https://doi.org/10.1177/0958928717711974> [Accessed 2019/11/04].

JENSEN, C, KNILL, C, SCHULZE, K & TOSUN, J (2014) Giving less by doing more? Dynamics of social policy expansion and dismantling in 18 oecd countries. *Journal of European Public Policy*, 21, 528–548.

JORDAN, A, BAUER, MW & GREEN-PEDERSEN, C (2013) Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, 20, 795-805.

KNILL, C AND BAUER, MW, (2014) A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16 (1), 28-44.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold (Eds.). *The Policy Sciences*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951, p. 3-15.

LEVY, J. D., 2010, Welfare retrenchment, in: F. G. Castles, S. Leibfried and J. Lewis (Eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press), pp. 552–565.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano (Orgs.). *Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local*. Porto Alegre: Metamorfose Acadêmica, 2018.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, Rosa Maria; HELLMANN, Aline (Orgs.). *Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016, p. 18-21

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-20102010-120342. Acesso em: 2022-10-09.

MAINWARING, Scott; MENEGUELLO, Rachel; POWER, Timothy. Conservative parties, democracy, and economic reform in contemporary Brazil. In: MIDDLEBROOK, Kevin (Ed.). Conservative parties, the right, and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000. p. 164-222.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. ABORDAGEM SOCIAL. PUBLICADO EM 22/11/2019. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.GOV.BR/CIDADANIA/PT-BR/ACOES-E-PROGRAMAS/ASSISTENCIA-SOCIAL/SERVICOS-E-PROGRAMAS-1/ABORDAGEM-SOCIAL](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/abordagem-social). ACESSO EM 29/09/2022.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA - CENTRO POP. PUBLICADO EM 16/07/2015. DISPONÍVEL EM: [HTTP://MDS.GOV.BR/ASSUNTOS/ASSISTENCIA-SOCIAL/UNIDADES-DE-ATENDIMENTO/CENTRO-POP](http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/centro-pop). ACESSO EM 29/09/2022

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. Rede Suas - relatório - parcelas pagas. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdmbtQbhbtNC&event=*fyjcjs. Acesso em 02/09/2022

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: EDUCAT, 2002. PETERS, B. Guy. Advanced introduction to public policy. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PAPI, Luciana Pazini; JONER, William; MADEIRA, Lígia Mori. Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de assistência social sob o governo Bolsonaro: uma análise dos municípios do Rio Grande do Sul. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública. 2021.

PAPI, Luciana; VARGAS, Gianna Reis; SANTOS, Gislaine Thompson. Crise pandêmica e a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social na Região Metropolitana de Porto Alegre. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 3, dez/2021, pp. 127- 152.

PETERS, B. Guy. Institutional Analysis Progress and Problems. In: KEMAN, Hans; WOLDENDORP, Jaap J. (Eds.). Handbook of Research Methods and Applications in Political Science. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016, p. 127 – 140.

PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

RIBAS, Luciana Marin. *Acesso à justiça para a população em situação de rua: Um desafio para a Defensoria Pública*. 144f. Dissertação (Mestrado em Direito). - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. *Políticas públicas : introdução. Dados eletrônicos*. — Porto Alegre: Jacarta, 2021. 95 p.; il. color.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas: Conceitos e Teorias*. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender políticas públicas: Conceitos e Teorias*. v. 1. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo : Record, 2000.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Coletânea Políticas Públicas*. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13 ed. Boston: Longman, 2010.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Coletânea Políticas Públicas*. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Coletânea Políticas Públicas*. v.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42

SARMENTO, Caroline Silveira. *Por que não podemos ser mães? Tecnologias de governo, maternidade e mulheres com trajetória de rua*. Dissertação de mestrado em antropologia social da UFRGS. POA, 2020

SÁTYRO, Natália G. D.; CUNHA, Eleonora S. M. e CAMPOS, Jarvis. (2016), “Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma

reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política”. *Opinião Pública*, 22 (2): 286-317.

SCHUCH, P.; GEHLEN, I.; SANTOS, S. (orgs.) *População de rua: políticas públicas, práticas e vivências*. Porto Alegre: Cirkula, 2017.

SCHUCH, Patrice. A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. In.: FONSECA, C.; MACHADO, H. (orgs.) *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre: CEGOV, 2015

SECCHI, Leonardo, COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Vladimir. *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3rd ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2018. 112 p.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16 [Acessado 9 Outubro 2022], pp. 20-45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Epub 07 Jan 2008. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Cellina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. Versão revista e ampliada de dois artigos publicados anteriormente. Ver Souza (2003, 2009). Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4182324/mod_resource/content/1/celina%20so_uza_estado%20da%20arte%20da%20pesquisa%20em%20pp.pdf

SOUZA, L. de. Processos de categorização e identidade: solidariedade, exclusão e violência. SOUZA, Lídio de.; TRINDADE, Z. A. *Violência e exclusão: convivendo com paradoxos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1994. p. 57-74.

STEINEBACH, Y, KNILL, C & JORDANA, J (2019) Austerity or welfare state transformation? Examining the impact of economic crises on social regulation in europe. *Regulation & Governance*, 13 (3), 301-320 Available from: <https://doi.org/10.1111/rege.12174> [Accessed 2019/02/25].

VAN EVERA, S (1997). *Guide of Methods For Students of Political Science*. Cornell University Press, 144p.

VAZQUEZ, Daniel Arias. (2010), “Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde”. XXXIV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 25-29 out

WATTS, R. Sistemas federados comparados. Ediciones Jurídicas y sociales. Barcelona, 2006.