

A POLÍTICA DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ABORDAGEM DOS INSTRUMENTOS EM SÃO PAULO E BELO HORIZONTE¹

Juliana Reimberg²

Maria Laura Gomes³

1. Introdução

A sociologia política da ação pública é uma perspectiva de análise de políticas públicas, a qual contribui na compreensão do “Estado em ação” a partir de estudos sobre o papel das ideias, conhecimentos, instituições, instrumentos, interesses, gêneros, entre outras dimensões que compõem o campo de políticas públicas (HASSENTEUFEL; DE OLIVEIRA, 2021). O campo da sociologia da ação pública tem origem no debate francês e foi fortemente influenciado pelos saberes de outras disciplinas das ciências humanas, como a sociologia, filosofia e história (HASSENTEUFEL; DE OLIVEIRA, 2021).

A perspectiva da ação pública traz contribuições nos estudos de políticas públicas ao pôr fim ao monopólio estatal, apontando a relevância de considerar os outros agentes que participam da produção de políticas públicas. Desse modo, aproxima a análise de políticas públicas de abordagens sociológicas, trazendo aspectos políticos e sociais aos estudos de políticas públicas.

Nesse contexto, uma das linhas de estudo que está em desenvolvimento no campo da sociologia política da ação pública é o estudo sobre os instrumentos de políticas públicas. Instrumentos são compreendidos como as técnicas, meios de operar ou dispositivos, que operacionalizam a ação do Governo (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Assim, a abordagem por instrumentos, na sociologia política da ação pública, visa

¹ Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós- Graduação em Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021.

² Mestranda em Ciência Política na USP.

³ Mestranda em Gestão de Políticas Públicas na USP.

contribuir com três grandes debates: a mudança nas políticas públicas, o papel do Estado e os meios de ação coletiva (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Considerando esse debate teórico, o presente trabalho visa analisar os instrumentos legislativos que tipificam a política de acolhimento institucional para população em situação de rua nas cidades de São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG). A pergunta de pesquisa que norteará o presente trabalho é: quais as peculiaridades dos instrumentos que regulam a política de acolhimento institucional para população em situação de rua em São Paulo e em Belo Horizonte? O objetivo específico é analisar políticas públicas que são nacionalmente reguladas e compreender o quanto os instrumentos gerais (nacionais) circunscrevem o espaço discricionário dos governos subnacionais na construção de seus próprios instrumentos locais (secundários), a partir da abordagem dos instrumentos da sociologia política da ação pública.

Destaca-se que com a utilização da lente teórica da sociologia da ação política, objetiva-se não apenas compreender as peculiaridades funcionalistas dos instrumentos que regulam a política pesquisada, e sim, identificar aspectos políticos e sociais que sejam relevantes para existir tais abordagens.

A metodologia utilizada é a análise de dados secundários, os quais foram extraídos da Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Resolução nº 30/2017 do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Belo Horizonte, da Portaria 46/SMADS/2010, da ata 61ª sessão plenária extraordinária do CMAS de Belo Horizonte e da ata de dezembro de 2010 da reunião do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS – SP).

Para realizar a análise proposta, esse trabalho estrutura-se da seguinte forma: na próxima seção será apresentado o referencial teórico sobre instrumentos na literatura de sociologia da ação política. Em seguida, será feita uma análise empírica comparativa entre os instrumentos municipais e o nacional e, por fim, serão apresentadas as considerações finais, apontando as principais contribuições deste trabalho e possíveis caminhos de pesquisa futuros.

2. A abordagem dos instrumentos na sociologia da ação política

A partir dos trabalhos sobre implementação de políticas públicas se torna evidente que não existe uma teoria geral da implementação, dispomos de pressupostos gerais que balizam os estudos dessa área. Sabe-se que a formulação e a implementação de políticas públicas não são processos apartados, mas sim contínuos e repletos de decisões, por vezes em cadeia, que envolvem diferentes atores e organizações (estatais e não estatais) (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020). São processos eminentemente políticos, interativos e relacionais, os quais são afetados pelos diferentes arranjos institucionais e pelas dimensões pessoais e relacionais dos atores envolvidos, processo que modifica as políticas públicas (LOTTA, 2019; BICHIR, 2020).

Com isso é imprescindível especificarmos as variáveis e os conceitos que iremos utilizar com a finalidade de evitar os problemas levantados por Hupe (2014): (i) muitas variáveis para poucos casos; (ii) falta de conceitos operacionais; (iii) falta de especificação dos níveis de análise e; (iv) dificuldade na demonstração das conexões entre *policy* e *politics*. Nesse sentido, esse artigo tem por objetivo avançar sobretudo nas relações entre *policy* e *politics* na construção dos normativos das políticas para população em situação de rua.

A abordagem dos instrumentos desenvolvida no campo da sociologia da ação pública permite análises que conectam a *policy* com a *politics* ao “compreender as capacidades políticas para governar focando a atenção não nas formas em que os diferentes recursos governamentais ou capacidades são articulados, mas sim na escolha dos meios em relação aos efeitos observados” (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021, p.38).

A sociologia política da ação pública teve uma afirmação tardia, a qual se desenvolveu somente na década de 1970 na França. A abordagem dos instrumentos, nesse campo, é ainda mais recente datando do início dos anos 2000 (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Tal abordagem se desenvolveu a partir da crítica da literatura tradicional de instrumentos nas políticas públicas, a qual se limita a uma perspectiva funcionalista de análise, desconsiderando o papel dos agentes na mobilização de instrumentos para solucionar questões complexas. Ademais, a literatura tradicional também é criticada por usualmente analisar os instrumentos como uma variável secundária, sem lhes fornecer a centralidade necessária para analisar os instrumentos para

além da técnica (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Desse modo, como explicam Lascoumes e Le Galès (2007), a abordagem pelos instrumentos considera não somente os objetivos das políticas públicas, mas também dimensões pouco visíveis, como valores, efeitos sociais e concepções políticas associadas aos instrumentos. Assim, é fundamental considerar que instrumentos de ação pública “não são ferramentas axiologicamente neutras e indiferentemente disponíveis” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 21). Instrumentos são portadores de histórias, as quais não podem ser dissociadas das finalidades específicas que se busca atingir ao utilizar um instrumento. Dessa forma, instrumentos são definidos como:

Dispositivo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre Estado e seus destinatários, de acordo com representações e significados próprios. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com uma finalidade genérica de carregar uma concepção concreta da relação entre política e sociedade e sustentado por um conceito de regulação. (LASCOUMES E LE GALÈS, 2007, p. 4).

Para os autores os instrumentos são tipos específicos de instituições dado que são dotados de símbolos, significados e interesses políticos, sendo capazes de definir ao menos de forma parcial o enquadramento dos problemas públicos e as ações dos atores envolvidos. Portanto, a abordagem dos instrumentos, permite analisar os aspectos cognitivos e normativos da implementação de políticas públicas (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021). Para Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), pode-se sustentar que os instrumentos, ao serem vistos como instituições, contribuem na compreensão do exercício do poder e das recomposições políticas. Nesse sentido, o referencial teórico da abordagem dos instrumentos na sociologia política da ação pública não centra a análise na funcionalidade dos instrumentos, e sim, nos efeitos que eles geram, tanto no que tange a sua autonomia relativa, quanto nas relações de poder que os instrumentos estruturam (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Os autores ressaltam que os instrumentos não estão disponíveis de forma igualitária para todos os agentes, o mesmo instrumento pode ser utilizado para/políticas diferentes, esses consistem em uma forma condensada de saberes sobre o poder

social e as formas de exercê-lo, possuem uma trajetória específica e três níveis de observação: instrumentos, técnica e ferramenta . Assim, a abordagem dos instrumentos procura colocar não somente os agentes, as ideias e os interesses no foco da análise das políticas públicas, mas também os instrumentos e a instrumentação, ou seja, a escolha, o uso e os efeitos dos instrumentos (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

A abordagem dos instrumentos reconhece, portanto, questões materiais (técnicas e ferramentas) e imateriais (relações, poder, etc.) que circunscrevem os arranjos institucionais e são uma chave para compreender como as ideias, símbolos e valores circulam e são estabelecidos entre os atores, organizações e instituições envolvidos na governança das políticas públicas. Tendo em vista essas perspectivas, pode-se sustentar que a abordagem por instrumentos se aproxima das perspectivas neoinstitucionalistas, sendo possível combinar essas literaturas para analisar a instrumentação.

Sem adentrar em detalhes sobre a literatura neoinstitucionalista, para a presente análise é pertinente mencionar que o neoinstitucionalismo traz o Estado para o centro dos estudos acadêmicos, olhando não apenas para a ação estatal, mas analisando as relações socioculturais e socioeconômicas na qual o Estado encontra-se inserido (SKOCPOL, 1985). Estudos recentes no campo do neoinstitucionalismo apontam para o caráter mutuamente constitutivo das interações socioestatais, de modo que interesses, valores, agendas sociais são institucionalizados e capacidades estatais são desenvolvidas a partir da interação com atores sociais (LAVALLE ET AL., 2019). Quando essa interação entre atores estatais e não-estatais é contínua e porosa, os atores não-estatais podem conquistar pontos de acesso para projetarem seus interesses e valores nas políticas públicas, o que resulta nos chamados “encaixes institucionais” (LAVALLE et al., 2019).

Assim, a perspectiva neoinstitucionalista dialoga fortemente com a abordagem dos instrumentos ao permitir contribuir como os atores estatais e não-estatais desenvolvem os instrumentos, compreendendo essas ferramentas como políticas, dotadas de valores e símbolos, não sendo meramente técnicas.

Ainda, outro aspecto importante na utilização da abordagem dos instrumentos para analisar políticas públicas é considerar o enquadramento conceitual e as tipologias criadas para melhor compreendê-los. Segundo os autores há, no mínimo, cinco tipos de instrumentos: (i) legislativos e regulatórios; (ii) econômicos e fiscais; (iii) convencionais

e de incentivos; (iv) informativos e comunicacionais e; (v) normas e padrões de boas práticas.

No caso estudado neste artigo, acerca dos instrumentos que estruturam a política de acolhimento institucional para pessoas em situação de rua, há diversos instrumentos que estruturam essa política pública, tanto nos diversos níveis de governo (municipal, estadual e nacional) quanto de diferentes formas (como legislações, contratos, regras informais criadas nos centros de acolhida, orçamento, entre outras). Apesar de reconhecer essa multiplicidade de instrumentos, no presente trabalho se analisará somente instrumentos do tipo "legislativos e regulatórios", os quais são instrumentos no qual o Estado é tutor do social e que possuem legitimidade a partir da imposição, por representantes eleitos ou burocratas de altos escalão, de interesse geral (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Por conta disso, utilizaremos os avanços obtidos na abordagem da sociologia política do direito, corrente que explora “o papel desempenhado pelas instituições legais e judiciais na construção, implementação e efeitos da ação pública” (DELPEUCH; VIGOUR, 2021). A abordagem da sociologia política do direito utiliza o termo “instituições legais”, de forma que é possível estabelecer uma relação direta com o termo “instrumentos legislativos e regulatórios”, ao considerar que instrumentos são instituições. Nessa perspectiva, este artigo utilizará instituições legais como sinônimos de instrumentos legislativos e regulatórios.

Os instrumentos legislativos são os principais recursos na formulação de uma política pública e possuem, concomitantemente: (i) uma estrutura (*frame*) externa, a qual estabelece os recursos específicos que limitam e orientam a ação dos atores através dos quadros jurídicos característicos da política em análise; (ii) um elemento constitutivo, em que o direito não é simplesmente determinante externo, mas sim unidade integrante da ação pública (os atores não apenas utilizam o direito, eles moldam, adaptam e reinterpretam as normas) e; (iii) um produto da ação pública, a partir da cristalização de ideias e valores na redação de regras legais, com isso transformam as decisões políticas em normas teoricamente neutras (DELPEUCH; VIGOUR, 2021).

As abordagens francófonas da ação pública têm como fundamentos estruturantes os atores envolvidos na ação pública, de forma que, na sociologia política do direito, é central compreender como os atores mobilizam e operam as instituições legislativas na

implementação das políticas públicas. Os autores ressaltam que o modo como as normas e regras são produzidas propiciam a criação de espaços discricionários, ou seja, permitem aos atores “a possibilidade de emitir avisos, negociar acordos, acordar transações, conceder isenções, conceder prazos, suspender sanções etc.” (DELPEUCH; VIGOUR, 2021, p.188), processo no qual os autores denominam de “relação ativa com as regras jurídicas” (DELPEUCH; VIGOUR, 2021).

Os autores destacam que a tradução e adaptação das normas no contexto local acatam a regras que já estão estabelecidas mesmo que implicitamente ou informalmente (DELPEUCH; VIGOUR, 2021). Nesse sentido, podemos mobilizar a literatura sobre políticas que são nacionalmente reguladas e localmente adaptadas, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) objeto de análise deste artigo.

Nessa perspectiva se faz necessário investigar como os normativos advindos do governo federal circunscrevem a ação dos governos subnacionais e, como esses governos traduzem, adaptam e transformam as políticas no nível subnacional, considerando os espaços formais e informais e os atores estatais e não estatais envolvidos nos processos de decisão. A fim de materializar essa perspectiva de análise o presente artigo irá explorar a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais em paralelo aos Parâmetros de Oferta de Serviços Socioassistenciais voltados para a População em Situação de Rua das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. Conseqüentemente, essa análise levará em conta que:

A implementação legal da ação pública é, portanto, semelhante a um processo de reconstrução social de textos gerais em nível local, cujos resultados variam de um território para outro, em razão de interpretações e usos divergentes das regras de referência” (DELPEUCH; VIGOUR, 2021, p.188)

Para compreender as adaptações, traduções e transformações das normas gerais, Delpeuch e Vigour (2021) mobilizam o conceito de normas práticas (ou secundárias) as quais organizam e definem as atividades no âmbito do direito dos implementadores, há três tipos de normas secundárias: (i) de interpretação da regulamentação geral; (ii) de adaptação das disposições gerais ao contexto local e; (iii) de solução de conflitos.

A próxima seção apresentará os instrumentos que regulamentam as políticas de acolhimento institucional para a população em situação de rua no âmbito nacional e nos municípios de Belo Horizonte-MG e São Paulo -SP.

3. Análise dos instrumentos da política de acolhimento institucional para população em situação de rua

Segundo o Censo da População em Situação de Rua de São Paulo, de 2019, havia na cidade cerca de 24.334⁴ pessoas em situação de rua, desse total 11.693 estavam abrigados em centros de acolhida. Em Belo Horizonte, segundo o Plano Municipal de Assistência Social (2018 - 2021), em 2017, 5.607 pessoas estavam em situação de rua, desse total 2.130 estavam em serviços de acolhimento. Os centros de acolhida são definidos pelo CNAS como “equipamentos, destinados a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral” (BRASIL, 2009). Assim, a política de acolhimento institucional visa oferecer às pessoas em situação de rua uma alternativa ao pernoite no logradouro público, fornecendo também refeições e locais para higiene pessoal.

No nível nacional, essa política encontra-se regulada pela Resolução nº 109/2009 do CNAS, na seção específica sobre a tipificação do “Serviço de acolhimento institucional”. No âmbito municipal, a política de acolhimento institucional é regulada pela Resolução nº 30/2017 do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em Belo Horizonte e pela Portaria 46/SMADS/2010 publicada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em São Paulo.

Nesse sentido, considerando a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), é possível analisá-la como um tipo de norma geral nos termos de Delpeuch e Vigour (2021). Enquanto, as normativas municipais de Belo Horizonte e São Paulo evidenciam um tipo de instrumento legislativo de norma prática (secundária) com a finalidade de adaptação das disposições gerais ao contexto local (DELPEUCH; VIGOUR, 2021).

⁴ Estimativas do IPEA (2020) apontam que os dados do Censo PopRua 2019 já estão desatualizados e, provavelmente, houve um aumento acentuado dessa população no contexto da pandemia da Covid-19.

Ambos instrumentos de regulação municipal mencionam em seus textos que consideram a Resolução nº 109/2009 do CNAS, todavia a análise legal desses instrumentos mostra como os municípios foram além da tipificação nacional, apresentando novas regras e alterando outras. Nesse aspecto, é interessante lembrar que os instrumentos muitas vezes “refletem combinações originais de antigas e novas formas de mobilização, representação e regulação política” (HALPERN; LASCOUMES; LEGALÈS, 2021, p. 49).

A partir da Tabela 1 é possível perceber que tanto Belo Horizonte quanto São Paulo produziram instrumentos legislativos subnacionais, seguindo os objetivos e indicações presentes na Tipificação Nacional. Evidenciando que os espaços discricionários dentro das políticas para população em situação de rua dos municípios analisados são circunscritos pelos instrumentos gerais (nacionais), porém ativos no seu caráter prático (secundário). No Anexo I encontra-se disponível uma tabela comparativa completa entre a resolução nacional e as normativas municipais, todavia no presente trabalho a análise se concentra nas categorias que se destacaram por apresentarem maior contraste entre esses instrumentos, como apresentado na tabela abaixo.

Tabela 1 - Parâmetros nacionais e municipais para a oferta de serviços socioassistenciais voltados para a População em Situação de Rua

Categorias	Nacional	Belo Horizonte	São Paulo
Normativa	Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009	Resolução CMAS/BH nº 030, de 13 de dezembro de 2017	Portaria 46/SMADS/2010
Modalidades	Casas de passagem Integral Abrigo institucional	Casas de passagem Integral Casas de passagem Pernoite Abrigo institucional	Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas Centro de Acolhida Especial para Idosos Centro de Acolhida Especial para Mulheres

			Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescência Centro de Acolhida Especial para Famílias
Horário de funcionamento	Para todas as modalidades: ininterrupto (24 horas).	Casas de passagem Integral e Abrigo Institucional: ininterrupto (24 horas) Casas de passagem Pernoite: 12 horas	Ininterrupto (24 horas) para todas as modalidades, exceto para o Centro de Acolhida para Adultos I (funcionamento de domingo a domingo, das 16h às 8h).
Quantidade de pessoas atendidas	Abrigo Institucional: limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto; Casas de Passagem: sem definição de limite.	Casas de Passagem Integral e Abrigo Institucional: limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto; Casas de Passagem Pernoite: limite máximo de 100 pessoas por unidade.	Sem definição de limite.
Avaliação	Não menciona (aparece nas aquisições dos usuários a possibilidade deles avaliarem o serviço)	Para todas as modalidades: Possui como pressuposto parâmetros de resultados e de impactos esperados, materializados em 2 relatórios principais de avaliação: Relatório Técnico sobre o Acompanhamento Individual e/ou Familiar e Relatório Mensal do Serviço.	Para todas as modalidades: Apresenta indicadores de avaliação do serviço que devem ser avaliados a partir da Declaração Mensal de Serviços e apresenta metas definidas, como por exemplo: Percentual médio de adultos atendidos (18 anos ou +) que participaram de atividades em grupo durante o trimestre Meta: 50% ou mais para Centros de Acolhida I (16h) e II (24h); 80% para Centro de Acolhida Especial.

Ao compararmos os dois instrumentos legislativos municipais, primeiro o período em que cada um foi criado chama atenção, São Paulo produziu seu normativo no ano seguinte à Tipificação Nacional, já Belo Horizonte aprovou a regulamentação municipal

apenas oito anos depois. Apesar desta diferença, é importante considerar que a capital mineira, em junho de 2000, aprovou a Lei nº 1.419/99, a qual criou o Fórum População de Rua e dispôs sobre a política pública para a população de rua no município. Com a aprovação da regulamentação nacional, Belo Horizonte passou a considerar o normativo nacional como diretriz das políticas para população em situação de rua, instrumento que é mais detalhado do que a Lei nº 1.419/99. Conforme destacado pelo então subsecretário de Assistência Social de Belo Horizonte, os serviços definidos pela União foram base para os serviços da capital mineira por muitos anos e a parametrização municipal foi desenvolvida com o objetivo de detalhar a normativa nacional:

Até então, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (que define os parâmetros gerais a serem seguidos por todos os municípios do país), era a âncora na definição do nosso trabalho, mas ela é bastante enxuta, não cobre os detalhes. Como o Município tem autonomia para organizar os seus serviços e atender determinadas situações de desproteção social, realizamos um diagnóstico do que estava sendo feito até agora e construímos de forma democrática a nossa parametrização (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2018)

Como é possível notar pela análise da tabela, os instrumentos dos municípios trazem mais detalhes sobre a política de acolhimento institucional do que o instrumento nacional, como a previsão de recursos humanos, de métricas de avaliação e o detalhamento do que compreende o trabalho social e o trabalho socioeducativo. Ao mesmo tempo, nota-se que São Paulo não adotou parâmetros estabelecidos na Resolução nº 109/2009 do CNAS, como a possibilidade de acesso ao serviço de acolhimento através da “demanda espontânea” e o estabelecimento de limites máximos de pessoas acolhidas em cada serviço.

No entanto, também há situações na qual não há apenas uma “não adoção” do parâmetro, e sim, há mudanças substanciais entre o estabelecido na norma nacional e na norma municipal. Este é o caso, por exemplo, das modalidades do serviço de acolhimento institucional, uma vez que São Paulo não adotou a modalidade de “casa de passagem”, ao mesmo tempo em que criou modalidades especiais voltadas a públicos mais vulneráveis como idosos, mulheres, convalescentes e famílias. No mesmo sentido, nota-se que São Paulo criou uma modalidade de acolhimento que oferece um serviço de apenas

16h, voltado à pernoite de homens em situação de rua, enquanto a previsão nacional é de que todos os serviços sejam ininterruptos. É importante ressaltar que para além da criação de novas modalidades de serviços, São Paulo alterou também a nomenclatura dos serviços ofertados, utilizando Centro de Acolhida ao invés de Abrigo Institucional.

Em contrapartida, Belo Horizonte utiliza a mesma nomenclatura dos serviços tipificados nacionalmente, mas, assim como São Paulo, cria uma nova modalidade de serviços: “casa de passagem pernoite”. A partir da análise da ata da 61ª sessão plenária extraordinária do CMAS, sessão em que o normativo foi aprovado, nota-se que houve questionamento quanto a criação de um novo serviço na medida em que um dos conselheiros registrou que ficou com dúvida em relação ao documento, pois o mesmo cria um serviço que não está tipificado nacionalmente, demonstrando que há um entendimento por alguns conselheiros do CMAS que o município não poderia ou não deveria criar serviços que não estão regulamentados nacionalmente. Entretanto, há o esclarecimento da dúvida quando outro conselheiro afirma que o município tem autonomia para a criação dos serviços municipais e para tipificar os serviços para a população em situação de rua.

A presente comparação entre o instrumento nacional e municipais perpassa também por compreender a forma como esses instrumentos se apresentam. Não objetivamos realizar uma análise jurídica sobre hierarquia de normas administrativas, porém consideramos importante destacar que a Tipificação Nacional e a Resolução nº 030/2017 de Belo Horizonte foram feitas por conselhos de assistência social e, portanto, têm um caráter recomendatório. Em contrapartida, o instrumento de São Paulo é uma portaria, editada pelo então Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, de modo a possuir um caráter vinculante nas políticas públicas municipais.

Como discutido por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), a abordagem por instrumentos permite identificar por que alguns instrumentos caem em desuso enquanto outros espalham-se rapidamente. Nesse aspecto, a forma utilizada pelo instrumento é importante para compreender a sua difusão ou retração, uma vez que instrumentos com força vinculante deveriam ser utilizados como parâmetros, como é o caso das previsões estabelecidas na Portaria 46/SMADS/2010. Esse aspecto possui relação inclusive com o debate no campo da Ciência Política sobre a autonomia decisória dos entes subnacionais (*policy decision-making*), como discutido em Arretche (2012).

Ainda no que tange à forma é preciso considerar que a Resolução nº 109/2009 é fruto de uma discussão política no âmbito do CNAS, uma vez que é uma recomendação coletiva de um conjunto de atores, com interesses próprios, envolvidos no debate para construção da tipificação nacional da rede socioassistencial. Da mesma forma, o instrumento legislativo de Belo Horizonte também é decorrente de uma discussão política concebida no CMAS e carrega valores, símbolos, significados e ideias.

No caso da Portaria 46/SMADS/2010, é preciso considerar que a opção por realizar a tipificação dos serviços municipais de São Paulo por meio de uma portaria não é uma escolha neutra e meramente técnica, o que pode ser mais bem explorado em pesquisas futuras. Todavia, lendo a ata de dezembro do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS SP), mês no qual foi assinada a portaria em questão, nota-se que esse instrumento também foi objeto de discussão no âmbito do conselho municipal, ainda que formalmente seja uma regulamentação proveniente do gabinete da SMADS.

A leitura da ata mostra que a minuta da Portaria 46/SMADS/2010 foi redigida pela Comissão de Políticas Públicas do COMAS SP durante três meses, com o objetivo de estabelecer parâmetros para a política socioassistencial do município. Na apresentação da minuta da Portaria, no COMAS, um conselheiro explicou que “os serviços estão caracterizados de acordo com a resolução 109 do CNAS/ Tipificação e outras de acordo com Política Nacional da Assistência Social e outras legislações vigentes” (DOU – São Paulo, 2010, p. 46). Na apresentação do projeto, alguns conselheiros fizeram intervenções sobre as previsões de recursos humanos, de repasses às entidades conveniadas e de orçamento estabelecidas na normativa. No entanto, ainda assim a minuta foi aprovada por unanimidade no âmbito do COMAS SP e encaminhada para publicação como portaria pela SMADS.

Em síntese, apesar das limitações empíricas associadas à leitura apenas das atas das reuniões de aprovação dos normativos municipais, essa análise foi positiva para reforçar os seguintes aspectos: (i) os instrumentos de regulação municipais são construídos a partir da Resolução nacional nº 109/2009, o que enfatiza o ponto de que os instrumentos não são criados do zero, e sim, são construídos a partir de um histórico e de experiências anteriores, carregando valores e símbolos na sua trajetória; e (ii) os três normativos aqui analisados foram objetos de discussão entre diversos atores estatais e não

estatais e, conseqüentemente, eles refletem as disputas desses grupos que a criaram, ressaltando o caráter político desses instrumentos.

4. Considerações finais

Como apresentado, a abordagem por instrumentos da sociologia política da ação pública traz contribuições para analisar os elementos materiais e imateriais das políticas públicas, a partir de uma perspectiva neoinstitucionalista que considera que essas ferramentas carregam valores e ideias, não sendo meramente neutras. Assim, essa abordagem é positiva para identificar as interações entre atores estatais e não estatais e como essas relações - de cooperação e disputa - moldam as políticas públicas.

Nesse contexto, o presente trabalho utiliza-se de dois instrumentos municipais que regulam a política de acolhimento institucional para população em situação de rua em São Paulo e Belo Horizonte – a Portaria 46/SMADS/2010 e Resolução CMAS/BH nº 30/2017 respectivamente – para compreender como diferentes atores atuaram na definição dessa regulação, as quais foram criadas a partir da Resolução nº 109/2009 da CNAS, mas apresentam particularidades e distinções em relação à normativa nacional.

No caso de Belo Horizonte nota-se que há uma maior proximidade entre a normativa municipal e a nacional. Já, no caso de São Paulo, percebe-se que há uma maior diferenciação, sobretudo no que tange às modalidades de acolhimento. Entretanto, apesar das diferenças entre a normativa nacional e as subnacionais, é evidente que os instrumentos de São Paulo e Belo Horizonte carregam a história e os símbolos da tipificação nacional recomendada pelo CNAS.

Para o aprofundamento desse estudo, entende-se que pesquisas futuras devem se debruçar tanto na coleta de mais dados para identificar os aspectos políticos, sociológicos e históricos associados à criação desses instrumentos municipais, os quais muitas vezes são encobertos como escolhas exclusivamente técnicas. Dando centralidade aos atores envolvidos na construção e mobilização desses instrumentos, buscando compreender a instrumentação, ou seja, o uso e os efeitos da escolha desses instrumentos.

5. Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BICHIR, R., “Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil”. *Novos Estudos CEBRAP*, ed. 104, 2016.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. *Diário Oficial da União*, nº 225, 25 de novembro de 2009.

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

DELPEUCH, T.; VIGOUR, C. Ação pública e direito. In: Hassenteufel, P.; Porto de Oliveira, O. *Sociologia Política da Ação Pública. Teorias, abordagens e conceitos*. Enap. Brasília, 2021.

HALPERN, C.; LASCOUMES P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: Hassenteufel, P.; Porto de Oliveira, O. *Sociologia Política da Ação Pública. Teorias, abordagens e conceitos*. Enap. Brasília, 2021.

HASSENTEUFEL, P.; DE OLIVEIRA, O. 2021. *Sociologia Política da Ação Pública. Teorias, abordagens e conceitos*. Enap. Brasília. Cap. 1 e 2.

HUPE, P. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, Vol. 29(2) 164–182, 2014.

IPEA. Nota Técnica: Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (Setembro de 2012 a Março de 2020). Nº 73. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em 02/11/2020.

JACCOUD, L.; BICHIR, R. e MESQUITA, A., “O Suas na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas”. Novos Estudos CEBRAP, ed.108, 2017.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (ed.). Special issue: understanding public policy through its instruments. Governance, v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E (Org.); DOWBOR, M. (Org.) ; SZWAKO, J. (Org.) . Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. 1. ed. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019. Abertura, pp. 21-86.

MELO, T. Da rua pra rua: novas configurações políticas a partir do movimento nacional da população de rua (MNPR). In. Rui, T.; Martinez, M.; Feltran, G. (Org.), Novas Faces da Vida das Ruas. São Carlos: Edufscar, 2016.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Resolução CMAS/BH Nº 030, de 13 de dezembro de 2017 Disponível em:

<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1189257>

Diário Oficial da Cidade de Belo Horizonte. 13 de dezembro de 2017.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. “PBH padroniza atendimento à população em situação de rua.” Disponível em:

<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/pbh-padroniza-atendimento-populacao-em-situacao-de-rua>. 17 de janeiro de 2018.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Plano Municipal de Assistência Social (2018-2021). 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Portaria 46/SMADS/2010. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf

_____. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. 21 de dezembro de 2010, p. 46-47.

QUALITEST. Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua. 2019. Disponível em:

<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieYzM4MDJmNTAtNzhlMi00NzliLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>>. Acesso em 02/11/2020.

SKOCPOL, Theda. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”. In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). Bringing the State Back In. Cambridge, UK: Cambridge University Press, Chapter 1, pp. 3-43.

ANEXO

Anexo 1 - Parâmetros nacionais e municipais para a oferta de serviços socioassistenciais voltados para a População em Situação de Rua

Categorias	Nacional	Belo Horizonte	São Paulo
Normativa	Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009	Resolução CMAS/BH nº 030, de 13 de dezembro de 2017	Portaria 46/SMADS/2010
Modalidades	Casas de passagem Integral Abrigo institucional	Casas de passagem Integral Casas de passagem Pernoite Abrigo institucional	Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas Centro de Acolhida Especial para Idosos

			<p>Centro de Acolhida Especial para Mulheres</p> <p>Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença</p> <p>Centro de Acolhida Especial para Famílias</p>
Público	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Adultos e famílias: com estrutura para acolher pessoas do mesmo [gênero] ou grupo familiar.</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Adultos e famílias: com estrutura para acolher pessoas do mesmo [gênero] ou grupo familiar.</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Pessoas em situação de rua, de ambos os sexos, acima de 18 anos, acompanhados ou não de filhos.</p>
Horário de funcionamento	<p>Para todas as modalidades: ininterrupto (24 horas).</p>	<p>Casas de passagem Integral e Abrigo Institucional:</p> <p>ininterrupto (24 horas)</p> <p>Casas de passagem Pernoite:</p> <p>12 horas</p>	<p>Ininterrupto (24 horas) para todas as modalidades, exceto para o Centro de Acolhida para Adultos I (funcionamento de domingo a domingo, das 16h às 8h).</p>
Quantidade de pessoas atendidas	<p>Abrigo Institucional:</p> <p>limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto;</p> <p>Casas de Passagem: sem definição de limite.</p>	<p>Casas de Passagem Integral e Abrigo Institucional: limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto;</p> <p>Casas de Passagem Pernoite: limite máximo de 100 pessoas por unidade.</p>	<p>Sem definição de limite.</p>
Formas de acesso	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Por encaminhamento de agentes institucionais de Serviço Especializado em Abordagem Social;</p> <p>Por encaminhamentos do CREAS ou demais serviços socioassistenciais, de</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Por encaminhamento de agentes institucionais de Serviço Especializado em Abordagem Social;</p> <p>Por encaminhamentos do Centro Pop, Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias; Serviço de Atendimento Emergencial –</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Por encaminhamentos dos CRAS, CREAS, CAPES e outros serviços socioassistenciais, demais políticas públicas e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e demanda espontânea.</p>

	<p>outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos;</p> <p>Demanda espontânea.</p>	<p>Plantão Social para indivíduos em situação de migração;</p> <p>Demais parceiros da SMAAS para atendimento da população em situação de rua; Órgãos de Promoção e Defesa de Direitos e outras políticas públicas setoriais.</p> <p>Demanda espontânea: a inserção nas Unidades de Acolhimento, na modalidade Abrigo Institucional, ocorrerá através de discussão do caso entre os técnicos dos serviços encaminhadores e da Unidade de Acolhimento. Portanto, nessas unidades, não há acesso por demanda espontânea, mas através de solicitação via Central de Vagas do Município.</p>	
<p>Recursos Humanos</p>	<p>Conforme a realidade local; De acordo com a NOB-RH/SUAS.</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Técnico de nível superior (1 assistente social, 1 psicólogo);</p> <p>Auxiliar administrativo (nível médio);</p> <p>Educador social/cuidador (nível médio);</p> <p>Porteiro (4 profissionais de nível médio);</p> <p>Serviços gerais (2 profissionais de nível fundamental);</p> <p>Cozinheiro (2 profissionais);</p> <p>Auxiliar de cozinha (2 profissionais)</p> <p>Abrigo Institucional:</p> <p>Coordenação (1 coordenador por unidade, com formação superior reconhecida para atuação no SUAS).</p>	<p>Centro de Acolhida para Adultos I (16 horas):</p> <p>1 Gerente de serviço</p> <p>1 assistente social a cada 75 usuários (limite máximo de 3 funcionários)</p> <p>1 assistente técnico I a partir de 100 usuários</p> <p>1 orientador educativo a cada 50 usuários e 1 folguista</p> <p>2 cozinheiros</p> <p>2 agentes operacionais a cada 50 usuários sendo 1 para cozinha e 2 folguistas</p> <p>Centro de Acolhida para Adultos II (24 horas) e Centros de Acolhida Especial:</p> <p>todos os funcionários do CA para Adultos I e mais 1 psicólogo a cada 100 usuários e o dobro de</p>

			orientadores educativos (noturno e diurno).
Estrutura física	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Sobrevoa necessidade de provisões de estrutura e ambientes físicos levando em conta, principalmente, a acessibilidade de acordo com as normas da ABNT e conforme realidade local</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Detalha e especifica as provisões descritas na tipificação nacional, dentro de subcategorias como espaços como: Estrutura física: Acesso externo ; Recepção/Portaria; Sala de convivência/ multiuso; Quartos; Cozinha; Despensa; Refeitório; Banheiros; Área de Serviços; Espaço para animais domésticos; Espaço para guardar “carrinho” de trabalho para coleta de material reciclável; Sala para atendimento técnico; Sala para coordenação e administrativo; entre outros...</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Salas de atendimento individualizado; Salas de atividades coletivas e comunitárias, Cozinha, despensa e refeitório; Banheiros com chuveiros e instalações sanitárias; Lavanderia; Almoxarifado; Acolhida/Recepção; Quartos/Alojamentos; Espaço para guarda de pertences e de documentos; Espaço de estar e convívio; Espaços com: Iluminação e ventilação adequadas, limpeza e conservação e acessibilidade em todos os ambientes.</p>
Articulação em rede	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Articulação com demais serviços socioassistenciais e serviços de políticas públicas setoriais;</p> <p>Programas e projetos de formação para o trabalho, de profissionalização e de inclusão produtiva;</p> <p>Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias;</p> <p>Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Articulação em rede está inserida dentro dos parâmetros de Trabalho Social Essencial ao Serviço e é detalhada dentro das subcategorias:</p> <p>Articulação em rede com os demais serviços socioassistenciais;</p> <p>Articulação em rede com outras políticas públicas setoriais;</p> <p>Articulação interinstitucional com os Órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e;</p> <p>Articulação com o Sistema de Segurança Pública;</p>	<p>Para todas as modalidades:</p> <p>Articulação em rede está inserida dentro dos parâmetro de Trabalho Social e é detalhada dentro das subcategorias:</p> <p>Articulação e encaminhamento para a rede socioassistencial e para os serviços de outras políticas públicas;</p> <p>Articulação e contatos com fontes de ofertas de trabalho.</p>

<p>Avaliação</p>	<p>Não menciona (aparece nas aquisições dos usuários a possibilidade deles avaliarem o serviço)</p>	<p>Para todas as modalidades: Possui como pressuposto parâmetros de resultados e de impactos esperados, materializados em 2 relatórios principais de avaliação: Relatório Técnico sobre o Acompanhamento Individual e/ou Familiar e Relatório Mensal do Serviço.</p>	<p>Para todas as modalidades: Apresenta indicadores de avaliação do serviço que devem ser avaliados a partir da Declaração Mensal de Serviços e apresenta metas definidas, como por exemplo: Percentual médio de adultos atendidos (18 anos ou +) que participaram de atividades em grupo durante o trimestre Meta: 50% ou mais para Centros de Acolhida I (16h) e II (24h); 80% para Centro de Acolhida Especial.</p>
<p>Trabalho social</p>	<p>Não menciona especificamente esse tema, trata transversalmente mas sem detalhamento.</p>	<p>Para todas as modalidades: O Trabalho Social, é especificado a partir dos parâmetros: Acolhida, Recepção e Escuta; Atendimentos individuais e ao grupo familiar; Orientação e atendimentos em atividades coletivas; Mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; Mobilização para o exercício da cidadania; Orientação jurídico-social; Orientação e suporte para acesso à documentação pessoal; Elaboração de Plano individual e/ou familiar de atendimento; Informação, comunicação e defesa de direitos; Construção de autonomia; Articulação em rede; Registro, consulta de informações e prontuários; Elaboração de relatórios,</p>	<p>Para todas as modalidades: O Trabalho Social é especificado a partir dos parâmetros: Acolhida, Recepção e Escuta; Entrevista e estudo social; Proteção integral e apoio a vítimas de violência; Construção e acompanhamento do Plano Individual de Atendimento - PIA; Orientação individual/grupal e sociofamiliar sistemática; Orientação e encaminhamentos; Inserção em projetos/programas de capacitação e preparação para o mundo do trabalho; Referência e contrarreferência; Acompanhamento e monitoramento dos encaminhamentos realizados; Estímulo ao convívio familiar, grupal e comunitário; Fortalecimento da função protetiva</p>

		<p>diagnósticos e mapas de rede.</p> <p>Abrigos Institucionais: Orientação e encaminhamentos para a rede de serviços, programas, projetos e benefícios locais Diagnóstico socioeconômico.</p> <p>Casa de Passagem: Oficinas e atividades coletivas de convívio e socialização; Orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; Elaboração de Estudo Social/ Estudo de caso.</p>	<p>da família; Orientação para acesso a documentação pessoal; Mobilização da família extensa ou ampliada; Articulação com a rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas; Articulação da rede interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; Identificação e encaminhamento das famílias com perfil para inserção em programas de transferência de renda; Preparação para o desligamento; Elaboração de relatórios e manutenção de prontuários.</p> <p>Ademais, também estabelece parâmetros para o trabalho socioeducativo, como por exemplo o desenvolvimento de atividades de convívio social.</p>
--	--	--	--