

## **Gestão Intersetorial e Situação de Rua: Barreiras à Efetivação de Políticas Públicas Integradas**

Carla Bronzo e Giulia Jácome

### **RESUMO**

A população em situação de rua configura-se como um fenômeno social de alta complexidade, marcado por múltiplas causas interligadas, como ruptura de vínculos familiares, sofrimento mental, desemprego ou precária inserção laboral e pobreza material, dentre outras. Esses fatores se retroalimentam e se sobrepõem, cronificando a situação de rua e exigindo respostas que vão além das abordagens setoriais tradicionais. Nesse cenário, a intersectorialidade desponta como uma importante estratégia de gestão, que propõe a articulação entre diferentes áreas do governo e organizações da sociedade civil para enfrentar os desafios de forma integrada e, portanto, mais efetiva.

No entanto, a implementação efetiva da intersectorialidade ainda enfrenta obstáculos significativos. Entre eles, destacam-se a comunicação precária entre e dentro dos setores, agravada pela ausência de sistemas integrados de informação; o personalismo, que condiciona os serviços à iniciativa individual de gestores; os procedimentos burocráticos excessivos, que resultam em uma padronização rígida e não articulada dos atendimentos. Soma-se a isso a cultura setorial que sobrecarrega a Assistência Social, acirra disputas por recursos e dificulta a construção de protocolos de atuação conjunta. Dessa forma, superar esses desafios é fundamental para garantir políticas públicas mais integradas para essa população.

### **INTRODUÇÃO**

A situação de rua é um fenômeno social de alta complexidade, caracterizado por causas múltiplas e interligadas, como a ruptura de vínculos familiares, o sofrimento mental, a precária inserção laboral, a pobreza material, dentre outras<sup>1</sup>. Esses elementos se retroalimentam e se sobrepõem gerando incertezas tanto na definição do problema quanto nas alternativas de solução, uma vez que provocam divergências e conflitos entre os diversos atores envolvidos<sup>2,3</sup>, como profissionais da saúde, assistência social, segurança pública, mídia e gestores.

Mais do que a ausência de moradia, a situação de rua reflete uma vulnerabilidade estrutural multifacetada. A pobreza vivida por essa população não se restringe ao aspecto material, abrangendo precariedades educacionais, sociais, psicológicas e familiares<sup>4</sup>. Assim, o fenômeno da população em situação de rua (PSR) emerge da falha conjunta de setores essenciais - como educação, saúde, trabalho, habitação, justiça e assistência social - e, portanto, demanda a colaboração de diversas esferas do Estado para sua superação.

Nesse cenário, a intersectorialidade apresenta-se como uma importante estratégia de gestão para fazer frente à fragmentação das abordagens tradicionais. Entendida como a coordenação contínua e estruturada entre diferentes áreas do governo e organizações da

sociedade civil<sup>1</sup>, essa abordagem busca articular ações isoladas, possibilitando um atendimento integral ao indivíduo.

Contudo, a operação das políticas públicas no Brasil ainda ocorre, majoritariamente, de forma segregada, com cada setor mantendo sua própria agenda, metas e procedimentos específicos<sup>3</sup>. Em Belo Horizonte, por exemplo, um mesmo indivíduo precisaria circular entre o Restaurante Popular, o Centro Pop e os albergues para atender a suas necessidades diárias básicas, como alimentação, higiene e abrigo, obedecendo aos horários rígidos e limitações de vagas dos equipamentos. Dessa forma, fica evidente a urgência de uma abordagem não fragmentada do indivíduo<sup>5</sup>, por meio da construção de políticas pautadas na atuação conjunta de diversas áreas governamentais.

Diante desse contexto, o presente estudo se propõe a identificar e sistematizar os principais desafios à implementação da intersetorialidade nas políticas públicas voltadas à população em situação de rua, a partir de uma revisão da literatura.

## **METODOLOGIA**

O estudo baseou-se em revisão de literatura sobre intersetorialidade nas políticas públicas direcionadas à população em situação de rua (PSR). Foram utilizadas as bases SciELO e o Portal de Periódicos da CAPES, com os descritores “intersetorialidade AND rua” e “intersetorialidade” associado à “situação de rua”. A busca resultou em 12 artigos na SciELO e 30 no Portal CAPES. Após a remoção de duplicatas, restaram 34 publicações.

Os critérios de inclusão priorizaram estudos que analisassem exemplos de políticas públicas para a situação de rua e explorassem os desafios e limites da intersetorialidade na implementação dessas políticas para PSR. Foram excluídos trabalhos com foco exclusivo em saúde ou que se limitavam a apontar a intersetorialidade como estratégia necessária, sem explorar suas implicações e desafios na prática. Ao final dessa análise, 19 artigos foram considerados relevantes para a discussão.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A intersetorialidade, no contexto dos problemas complexos, como o fenômeno da situação de rua, aparece como uma alternativa às respostas setoriais fragmentadas, tradicionalmente adotadas pelas políticas públicas. A articulação entre áreas como saúde, assistência social, habitação, segurança pública, trabalho e educação se mostra como um caminho para romper com a lógica de atuação isolada e oferecer um atendimento mais coerente e

contínuo à PSR<sup>1,5</sup>. No entanto, a implementação prática da intersectorialidade ainda enfrenta uma série de entraves.

Entre os principais desafios identificados na literatura, é apontada a fragilidade da comunicação, tanto entre diferentes setores quanto entre diferentes serviços pertencentes a um mesmo setor<sup>6,7,8</sup>. Nesse contexto, a prestação dos serviços é caracterizada pela ausência de compartilhamento de informações e desalinhamento entre os procedimentos, que não operam de maneira integrada e/ou continuada. A inexistência de um sistema de informação comum também é apontada como dificultadora para o estabelecimento dessa articulação<sup>1,9</sup>.

Ademais, em diversos contextos, a efetivação da intersectorialidade nas políticas públicas revela-se fortemente condicionada à atuação individual de gestores e técnicos engajados, cuja liderança ou contatos pessoais tornam-se fatores decisivos para a continuidade e a qualidade dos serviços prestados<sup>1,9,10</sup>. Essa personalização da gestão, embora possa gerar resultados positivos em curto prazo, tende a fragilizar a institucionalização de práticas intersectoriais, tornando-as instáveis e vulneráveis às mudanças de governo ou de equipe técnica<sup>9</sup>. Tal fenômeno reflete uma tendência recorrente na administração pública brasileira, marcada pela articulação de ações com base em relações interpessoais, em detrimento da consolidação de fluxos institucionais e protocolos formalizados<sup>10</sup>. No entanto, a dependência dessas redes evidencia a ausência de mecanismos estruturantes e contínuos, comprometendo a sustentabilidade e a replicabilidade das iniciativas intersectoriais no longo prazo.

Ainda, os procedimentos burocráticos e a padronização excessiva dos serviços também dificultam a efetivação da intersectorialidade nas políticas voltadas à PSR. A rigidez dos horários de atendimento e a limitação no acolhimento à demanda espontânea refletem uma lógica de funcionamento pautada em normas e rotinas institucionais que ignoram a necessidade de flexibilidade para públicos em alta vulnerabilidade<sup>6,7,11,12</sup>. Nesse sentido, a padronização, quando não articulada intersectorialmente, gera procedimentos descoordenados entre os serviços, dificultando fluxos integrados de atendimento<sup>11</sup>. Essa falta de alinhamento entre os setores contribui para a fragmentação das respostas estatais e compromete a construção de trajetórias de atenção contínua e eficaz.

Por fim, a lógica setorial ainda predominante nas estruturas públicas dificulta a consolidação de práticas intersectoriais. Nesse sentido, disputas por orçamento e visibilidade institucional geram fragmentação e dificultam a corresponsabilidade entre áreas<sup>1,3</sup>. A exemplo disso, em um contexto de cultura institucional setorializada, a Assistência Social, frequentemente sobrecarregada, é tratada como a principal responsável pela PSR, enquanto áreas da

Saúde, orientadas por uma visão biomédica, desconsideram estratégias como a redução de danos, ao menosprezar as questões sociais envolvidas<sup>13,14</sup>. Ainda, a ausência de protocolos claros de atuação conjunta e a falta de institucionalização de fluxos intersetoriais agravam esse cenário<sup>10</sup>.

Em síntese, embora a intersectorialidade represente uma estratégia promissora para o enfrentamento da situação de rua, sua implementação prática demanda a superação de desafios institucionais, culturais e operacionais significativos. A construção de políticas públicas mais humanas, eficazes e integradas para essa população depende do fortalecimento da governança intersectorial, da qualificação das equipes envolvidas, da redução de barreiras burocráticas e da consolidação de uma cultura de colaboração entre os diferentes atores estatais e sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Serafino, I.; Luz, L. C. X. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. *Revista Katálysis*, v. 18, n. 1, p. 74–85, jun. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/QnBZpPSkC6Zwv6YD6nnTdcq/?format=pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2024.
2. Bronzo, Carla. Complexidade, Pensamento Sistêmico e Intersectorialidade: Aproximações Teóricas. *Campo de públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v.1, n.1, p. 41-66, jan./jun. 2023. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/revista-campo-de-publicas-conexoes-e-experiencias/>>. Acesso em: 10 dez. 2024.
3. Borysow, I. da C., & Furtado, J. P. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersectoriais para a população em situação de rua. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, São Paulo, 48 (6), p. 1069-1076, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/dXFy4Mtv7dgzywTDvyQsYcm/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 2 jan. 2025.
4. Bronzo, Carla. Intersectorialidade: uma chave para a integralidade da proteção social. SUAS Conexões: a integralidade da proteção da assistência social, Belo Horizonte, p. 44-51. Prefeitura Municipal / UFMG, 2020. Disponível em: <<http://janeladaescuta.org/suas-conexoes-a-integralidade-da-protecao-da-assistencia-social/>>. Acesso em: 5 out. 2024.
5. Martins, Ana Luísa Jorge; Souza, Anelise Andrade de; Fernandes, Luísa da Matta Machado; Oliveira, Ana Maria Caldeira; Cordeiro, Júlia Coutinho; Oliveira, Andreza Fernanda de; Magalhães Júnior, Helvécio Miranda. A interface entre as políticas públicas para a população em situação de rua: revisão integrativa. *Ciência & Saúde Coletiva*, 28(8):2403-2416, 2023. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csc/2023.v28n8/2403-2416/#:~:text=O%20objetivo%20do%20estudo%2C%20a%20partir%20de%20uma,a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20no%20Brasil.>>. Acesso em: 27 set. 2024.
6. Boldorini, Giovana; Pfaffenbach, Grace; Castro, Cristiane Pereira de; Calil, Sarah Russo; Zanatta, Aline Bedin. O impacto dos consultórios na rua frente à população

- em situação de rua: uma revisão de literatura. *Archives of Health*, Curitiba, v. 1, n. 6, p. 518-535, nov./dez. 2020. ISSN 2675-4711. DOI: 10.46919/archv1n6-014. Disponível em: <<https://archivesofhealth.com.br/index.php/archives/article/view/14>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
7. Freitas, Giselle Lima de; Camargo, Aline Figueiredo; Graciano, Guilherme Fonseca; Gontijo, Thiago Gomes; Spelta, Larissa Solari; Arcêncio, Ricardo Alexandre; Lacthim, Sheila Aparecida Ferreira; Fiorati, Regina Celia. Necessidades da população em situação de rua e o desafio da abordagem intersetorial. *Revista de Enfermagem UFPE on line*. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/view/254500>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
  8. Oliveira, Alison; Guizardi, Francini Lube. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersectorialidade nas políticas de saúde e assistência social. *Saúde e Sociedade*, v. 29, n. 3, e190650, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/Cx5ZKxsqCXyHrzJz68QXc3G/>>. Acesso em: 09 jun. 2025.
  9. Canati, Pamella; Bichir, Renata M. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. *Revista de Administração Pública*, 55(4), p. 995-1016. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/vBvJnmywMQm6nR9HgTh3FTG/?format=pdf>>. Acesso em: 9 out. 2024.
  10. Centro Pop e Intersetorialidade. Pedrosa, Tacianna Bandim; Cáceres-Serrano, Pablo. Centro Pop e Intersetorialidade: o problema da articulação com a rede de saúde mental. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 27, n. 1, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/wCnNLRdNCNjWwynTq7tn6Ky/>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
  11. Pereira, Amanda Vargas; Ferreira, Jaqueline Teresinha. O cuidado à população em situação de rua: dilemas e desafios para a implementação dos consultórios na rua. *Revista Brasileira de Desenvolvimento*, v. 8, n. 6, p. 30690-30699, jun. 2022. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/30690/26517/353539>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
  12. Lima, Rafaela Rodrigues; Nagai, Michelly Martins; Nogueira, Mariana Oliveira; Cortez, Gabriel Fernandes Pellegrini; Nunes, Marilene Rivany. Acesso da população em situação de rua aos serviços da atenção primária à saúde: avanços e desafios. *Brazilian Journal of Health Review*, v. 5, n. 2, p. 4461-4474, mar./abr. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/c8JDyXMSz7bHRHrLFdxtHPr/>>. Acesso em: 09 jun. 2025.
  13. Néo, Danielle de Menezes Vieira; Pinto, Régia Maria Prado. O trabalho do/a assistente social junto às pessoas em situação de rua atendidas na Emergência do IJF. *Serviço Social & Saúde*, Campinas, SP, v. 21, e-022012, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8668398>>. Acesso em: 26 mai. 2025.
  14. Duarte, Marco José de Oliveira. Saúde mental, drogas e direitos humanos: por intervenções cidadãs aos usuários de drogas em contexto de internação compulsória. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 37, n. especial, p. 39-48, dez. 2013. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/FHfT7XD6BRt6NFdGmfRM9td/>>. Acesso em: 27 mai. 2025.