



VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS VI
CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL
EIXO GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

**A aplicação de recursos públicos e a gestão intersetorial das
políticas para a população em situação de rua no município de
Londrina - Paraná.**

Maria Goreth Freire Vitiello¹
Janaina Minikowski Achete²
Vera Lucia Tieko Suguihiro³

Resumo: O problema central trata-se da População em Situação de Rua e às consequências e fragilidades nos registros de dados e informações sobre os custos financeiros dos serviços ofertados pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, entre 2021 e 2024. Objetiva-se evidenciar os principais achados e indicações de desafios postas à gestão pública. O estudo se deu com análise documental e planilhas de custos disponibilizadas pelo poder público. Foram prevalentes os fatores como dependência química, desemprego e ruptura familiar, além de inconsistências de informações e registros de dados financeiros, comprometendo o planejamento das políticas públicas para este segmento da população.

Palavras-chave: População em situação de rua; Gestão pública; Intersetorialidade; Recursos públicos; Políticas sociais.

Abstract: The central problem of this study concerns the Homeless Population and the consequences and weaknesses in data registration and information regarding the financial costs of services offered by the Municipal Secretariat of Social Assistance in Londrina between 2021 and 2024. The objective is to highlight the main findings and challenges posed to public management. The study was conducted through document analysis and cost spreadsheets provided by the public authorities. Factors such as chemical dependency, unemployment, and family breakdown were prevalent, in addition to inconsistencies in information and financial data records, which compromise the planning of public policies for this population segment.

Keywords: Homeless population; Public management; Intersectorality; Public resources; Social policies.

1 INTRODUÇÃO

A ampliação da População em Situação de Rua (PSR) revela os limites estruturais das políticas públicas frente às desigualdades socioeconômicas intensificadas nas últimas décadas no Brasil. O fenômeno não pode ser compreendido apenas como expressão de vulnerabilidades individuais, mas como resultado do padrão de desenvolvimento urbano excludente, da precarização das relações de trabalho e da fragilidade das redes de proteção social. A PSR constitui uma das expressões mais agudas da questão social contemporânea,

¹ Assistente Social, professora da Universidade Estadual de Londrina, doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina, mariagorett.freirevitiello@uel.br

² Arquiteta e Urbanista, doutoranda no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Londrina, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, janaina.achete@uel.br

³ Assistente Social, professor associado da Universidade Estadual de Londrina doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, suguihiro@uel.br



revelando processos estruturais de desigualdade e fragilização de vínculos sociais.

No Paraná, os dados do CadÚnico de 2025 indicam aproximadamente 17 mil pessoas nessa condição, concentradas majoritariamente em centros urbanos. No município de Londrina, o debate acerca da ampliação dos atendimentos e da qualidade da gestão pública voltada a esse público tem ganhado centralidade, especialmente diante do crescimento dos registros realizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, entre 2021 e 2023. Em Londrina, os registros de atendimento passaram de 1.127 em 2021 para 5.060 em 2023, evidenciando crescimento expressivo da demanda por serviços públicos (Nota, 2025).

Embora o Decreto nº 7.053/2009 tenha instituído a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasília, 2009), estabelecendo diretrizes intersetoriais, observa-se que a execução das ações permanece predominantemente concentrada na assistência social, com limitada integração entre saúde, habitação, trabalho e outras políticas estruturantes. Essa fragmentação compromete a efetividade das intervenções e reforça o caráter emergencial das respostas estatais.

No âmbito da gestão pública, o enfrentamento da situação de rua exige financiamento adequado, articulação intersetorial e mecanismos consistentes de monitoramento e avaliação das intervenções da gestão pública. A análise da aplicação dos recursos públicos ainda é pouco explorada, especialmente no que se refere à mensuração de custos da eficiência do gasto social e à qualidade dos dados administrativos. A precariedade na produção e sistematização das informações compromete o planejamento estatal e tensiona os princípios de eficiência, transparência e controle de recurso público.

Este trabalho é parte da sistematização dos dados disponibilizados pela Secretaria de Assistência Social de Londrina, referente ao período de 2019 a 2021, com o propósito de compreender as características das pessoas em situação de rua atendidas, as principais demandas identificadas, bem como os custos envolvidos nos serviços ofertados. Busca-se, ainda, analisar as fragilidades na organização das informações, considerando que a produção e a qualificação dos dados são elementos centrais à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

2 DESENVOLVIMENTO

A cidade, conforme Corrêa (1989), Carlos (2008) e Santos (1997) explicam, é produto histórico das relações sociais de produção e das disputas entre agentes sociais. O espaço urbano não é produzido de forma neutra, mas resultado de processos econômicos, políticos e territoriais que geram desigualdades e segmentações. Nesse contexto, a PSR representa expressão concreta das contradições do modelo socioeconômico, evidenciando formas extremas de exclusão e de negação do direito à cidade. Esse direito ultrapassa a dimensão física do acesso ao espaço urbano, envolve o acesso a políticas públicas, reconhecimento social, participação social e condições dignas de existência.



O Estado, ao atuar como agente regulador e produtor do espaço urbano, pode tanto mitigar quanto aprofundar desigualdades (Corrêa, 1989). A ausência de políticas estruturantes de moradia, trabalho e renda contribui para a permanência da população nas ruas, por meio de respostas predominantemente emergenciais, reforçando a lógica de gestão da pobreza, sem enfrentamento de suas causas estruturais.

No âmbito da gestão pública contemporânea, consolidam-se as exigências de eficiência, economicidade e transparência, especialmente após a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Os marcos normativos impõem à administração pública a necessidade de planejamento baseado em evidências, controle social e racionalidade na alocação de recursos públicos. No campo das políticas sociais, contudo, se estabelece tensão permanente entre ampliação de direitos e restrições orçamentárias, o que demanda aprimoramento dos instrumentos de governança e de gestão pública.

A análise de custos em políticas públicas constitui ferramenta estratégica para identificar a relação entre recursos investidos e resultados efetivos alcançados, permitindo avaliar a eficiência do gasto social público. No entanto, a ausência de padronização contábil e de sistemas integrados de informação tem limitado a capacidade de cálculo do custo por usuário, o que tem comprometido o monitoramento das ações. A fragilidade na produção e sistematização dos dados administrativos impacta diretamente no planejamento e na avaliação de políticas públicas para este segmento da sociedade.

No caso da PSR, a intersetorialidade prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua, pressupõe articulação entre a assistência social, a saúde, a habitação, o trabalho e a justiça. A efetivação dessa diretriz depende de coordenação institucional, integração de informações e monitoramento contínuo das ações. Quando essa articulação não se concretiza, os custos tendem a se concentrar em ações emergenciais de acolhimento social e pontual, priorizando a manutenção de instituições prestadoras de serviços, reforçando o caráter de atendimento assistencial, em detrimento de intervenções intersetoriais, reduzindo seu potencial transformador.

A fragmentação institucional compromete a eficiência do gasto público e a efetividade das políticas públicas. A intersetorialidade se apresenta não apenas como princípio normativo, mas como requisito técnico, social e político para enfrentar problemas complexos que envolvem a exclusão urbana e negação do direito à cidade.

3 METODOLOGIA

A pesquisa adotou abordagem qualitativa e quantitativa por meio de análise documental das normativas municipais e nacionais, levantamento e sistematização de planilhas financeiras referentes ao período de 2021 a 2024, sendo este com informações parciais e dos dados do CADÚNICO. O processo contou ainda com reuniões técnicas junto aos gestores da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina. Foram examinados dados relativos às Casas de



Passagem, Centro POP e Serviço Especializado em Abordagem Social. As limitações metodológicas decorreram principalmente da inconsistência dos registros de dados administrativos, da ausência de padronização das rubricas utilizadas e da inexistência de chave única de identificação dos usuários.

4 DISCUSSÕES O E RESULTADOS

A análise dos dados a respeito do perfil e dinâmica da PSR no município de Londrina - Paraná, evidenciaram expansão significativa da demanda por serviços destinados à PSR. O número de registros passou de 1.127, em 2021 para 5.060 pessoas atendidas em 2023, representando um crescimento superior a 300%. Esse aumento expressivo indica intensificação das vulnerabilidades sociais e maior pressão sobre a rede socioassistencial municipal. Embora os dados de 2024 contemplem apenas até abril (394 registros), já indicam continuidade no aumento da demanda.

O perfil predominante da população atendida possui idade média de 40,7 anos, baixa escolaridade e inserção precária no mercado de trabalho. Ainda que parte dos usuários exerça atividade remunerada, essa inserção ocorre de forma precária, sem estabilidade ou renda suficiente para garantir condições mínimas de moradia. Observa-se elevada incidência de dependência química, declarada por 68% dos registros analisados, frequentemente associada à ruptura de vínculos familiares e ao desemprego. Quanto à cidade de origem da PSR, há predominância de pessoas oriundas de Londrina, seguidas por municípios paulistas e paranaenses, com registros de migrantes venezuelanos, em 2024.

Tabela 1 – Indicadores do perfil da população em situação de rua (2021–2023)

Indicador	Resultado
Atendimentos em 2021	1.127
Atendimentos em 2023	5.060
Idade média	40,7 anos
Sexo predominante	Masculino
Escolaridade	Baixa
Inserção laboral	Informal e precária
Dependência química	68%

Fonte: Elaboração própria

Os dados indicam que a situação de rua não está necessariamente associada à ausência absoluta de trabalho, mas à precarização das relações laborais e à insuficiência de renda para acesso à moradia. Os principais motivos declarados para a permanência em situação de rua foram: uso de substâncias psicoativas, desemprego e ruptura familiar. Observou-se elevada incidência de dependência química (cerca de 68% dos respondentes),



com significativa parcela que não aceita tratamento, registros de transtornos mentais e fragilidade ou rompimento de vínculos familiares. A combinação entre desemprego, vínculos familiares fragilizados e dependência química revela múltiplas dimensões de vulnerabilidade que demandam políticas públicas integradas e estruturantes para atendimentos estendidos.

No que tange à inserção laboral, predominam ocupações como pedreiro, serviços gerais e pintor, além de expressivo número de desempregados, sem qualificação e/ou sem declaração de profissão. A maioria manifesta interesse pelo acolhimento, trabalho e habitação, embora a formulação das perguntas nas planilhas impeça maior precisão quanto à natureza específica da demanda. A maioria dos usuários manifesta desejo por acolhimento institucional e inserção laboral, sinalizando que as demandas dos usuários extrapolam respostas meramente assistenciais. O crescimento da demanda implica na necessária ampliação dos custos operacionais dos equipamentos públicos, exigindo maior capacidade de planejamento orçamentário por parte do gestor público, ação de integração intersetorial e qualificação das políticas públicas com ênfase no trabalho, na saúde mental e na habitação.

As fragilidades na gestão de informação apresentam limitações no fornecimento de dados, evidenciando inconsistências com destaques: ausência de chave de identificação dos usuários; falta de padronização nas respostas registradas; campos incompletos ou em branco; inconsistências nos títulos de colunas; exclusão de informações relevantes existentes nas planilhas, erros de digitação e no preenchimento de dados. Estas fragilidades comprometem o processo de acompanhamento longitudinal dos usuários, implica na confiabilidade estatísticas dos dados, refletindo substancialmente no planejamento das políticas públicas e nas ações efetivas para a PSR. A ausência de sistematização integrada de dados e informações tem dificultado a articulação de intervenções de caráter intersetorial entre assistência social, saúde e políticas de trabalho e renda.

Quanto aos custos, foram identificadas diferenças relevantes entre os valores estimados e realizados nas Casas de Passagem 1 e 3, com variações superiores a R\$ 20 mil reais, em ambos os casos. Na Casa de Passagem 1, o desvio, ou seja, a diferença entre o custo estimado e o custo efetivado foi 24% acima, já na Casa de Passagem 2 o desvio foi ainda mais impactante, chegando à marca de 46% maior do que o previsto.

Tabela 2 – Custos estimados e realizados nas Casas de Passagem

Unidade	Estimado (R\$)	Real (R\$)	Diferença (R\$)	Desvio (%)
Casa de Passagem 1	85.055,33	105.310,71	-20.255,38	24%
Casa de Passagem 3	44.726,57	65.160,90	-20.434,33	46%

Fonte: Elaboração própria

Essa variação indica falhas no planejamento orçamentário ou subdimensionamento das despesas reais, comprometendo a previsibilidade financeira e a racionalidade da gestão. As Casas de Passagem evidenciaram discrepâncias relevantes entre valores estimados e realizados, além da falta de organização das informações financeiras, fragilizando todo o



processo de planejamento e investimentos financeiros.

Em outras unidades sociais de atendimentos, não foi possível fazer a comparação por falta de dados completos. A ausência de dados consolidados nos equipamentos sociais impossibilita a comparação entre previsão e execução, o que limita a avaliação da eficiência, eficácia e a efetividade dos gastos públicos. As fragilidades no trato de recursos públicos pela gestão pública, tem prejudicado a análise dos custos no processo de execução orçamentária.

A composição das despesas revelou forte concentração em gastos com pessoal e manutenção básica dos serviços. As principais rubricas de despesa concentravam-se em vencimentos e salários, INSS e alimentação. Aproximadamente um terço das despesas está concentrado em vencimentos e salários, seguidos de encargos sociais e alimentação. Tal estrutura evidencia que os custos são predominantemente operacionais, voltados à manutenção cotidiana do serviço, com limitada margem para investimentos estruturantes.

Tabela 3 – Principais rubricas de custos de acolhimento nas Casas de Passagem

Unidade	Vencimentos (%)	INSS (%)	Alimentação (%)
Casa de Passagem 1	36,8%	14,2%	14,9%
Casa de Passagem 2	35,9%	4,1%	17,3%
Casa de Passagem 3	36,0%	13,8%	13,8%

Fonte: Elaboração própria

No Centro POP e no Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), destacam-se como custos fixos expressivos os serviços de limpeza, lavanderia, combustível, internet, telefone e energia elétrica. Contudo, a inconsistência de datas, a falta de padronização nas rubricas e indícios de valores aproximados comprometeram a precisão das análises financeiras.

Ainda, no Centro POP e no Serviço Especializado em Abordagem Social, foi possível identificar variações expressivas em determinadas rubricas entre 2022 e 2023.

Tabela 4 – Variação de custos no Centro POP e SEAS

Rubrica	2022 (R\$)	2023 (R\$)	Variação (%)
Locação de tendas	20.133,63	54.729,55	199,0%
Gás de cozinha	761,62	1.413,08	32,5%
Materiais em geral	43.287,32	674.939,05	408,8%

Fonte: Elaboração própria

Há variação de 408,8% em gastos com materiais em geral e de 199% com custos operacionais, possivelmente associados à ampliação da demanda e a intensificação das ações



de atendimento. O que se verificou foi o aumento unitário entre 2022 e 2023, de locação de tendas, gás de cozinha e aquisição de materiais em geral. A agregação de itens distintos em categorias amplas dificultou a identificação dos possíveis motivos desses aumentos.

De modo geral, os dados evidenciam que o principal desafio não se restringe ao volume de recursos investidos, mas à fragilidade da governança orçamentária e informacional. A ausência de padronização contábil e de integração de sistemas limita a capacidade de planejamento, avaliação e transparência, tensionando os princípios de eficiência e da economicidade que orientam a gestão pública contemporânea.

A predominância de despesas com vencimentos e encargos evidenciou que a estrutura de custos é fortemente impactada por gastos com pessoal, característica comum a políticas de atendimento direto. Contudo, a ausência de padronização nas planilhas contábeis vem comprometendo o cálculo do custo médio por usuário e, consequentemente, dificultando as análises comparativas entre unidades e períodos de atuação.

Além das inconsistências financeiras, foram identificadas limitações estruturais na mensuração dos custos.

Tabela 6 – Limitações na mensuração de custos e impactos na gestão

Problema identificado	Impacto na gestão
Ausência de detalhamento contábil	Dificulta o cálculo do custo por usuário
Mudança nos critérios de registro	Compromete comparabilidade interanual
Falta de padronização	Reduz transparência
Dados incompletos	Limita avaliação de eficiência

Fonte: Elaboração própria

A Falta de uma metodologia consolidada de monitoramento, acompanhamento, controle e execução financeira, bem como dos custeios das unidades prestadoras de serviços (pública/privada) tem impedido a análise sistemática da eficiência do gasto público, inviabilizando comparações interanuais consistentes. Sem os parâmetros claros de mensuração, a gestão tende a operar de forma reativa, ajustando-se às demandas emergenciais imediatas, sem uma base estruturante e estruturada para planejamento de ações a médio e a longo prazo.

A pesquisa evidenciou que a formulação de políticas baseadas em evidências depende diretamente da qualidade e confiabilidade dos dados disponíveis. A inexistência de levantamento sistemático de dados e informações tanto em âmbito estadual como em nível local, tem comprometido a alocação eficiente de recursos financeiros, por falta de um planejamento estratégico integrado e intersetorial.

A intersectorialidade embora já esteja prevista na diretriz normativa das políticas públicas voltadas à PSR, sua operacionalização permanece limitada. A predominância de ações assistenciais e emergenciais, tem descaracterizada a Assistencial Social enquanto Política Pública, em prejuízo de intervenções institucionais que promovam a integração entre saúde,



habitação, trabalho e justiça.

A falta de um sistema de informação tem se constituído obstáculo central à governança intersetorial. As inconsistências recorrentes, incluindo ausência de chave única de identificação dos usuários, dados incompletos, erros no preenchimento de campos obrigatórios e alterações nos padrões de registro das diferentes planilhas, vem inviabilizando o acompanhamento longitudinal das trajetórias individuais, o que tem impedido a mensuração do tempo médio de permanência dos usuários nos serviços.

A precariedade da gestão da informação produz efeito sistêmico sobre o planejamento orçamentário e na tomada de decisões, na medida em que a ausência de indicadores confiáveis dificulta o dimensionamento adequado de recursos financeiros e estruturantes necessários para a avaliação da efetividade das políticas públicas. Nesse contexto, a intersetorialidade torna-se condição fundamental para a plena realização das decisões estratégicas que sustenta a política pública para o segmento da PSR.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação de recursos públicos nas políticas voltadas à PSR em Londrina PR, evidencia que o principal desafio não se restringe ao volume de recursos disponíveis, mas na fragilidade da governança administrativa, contábil e informacional. A qualificação dos sistemas de dados, a padronização das rubricas e a adoção de metodologia de custeio constituem condições indispensáveis para o fortalecimento e racionalidade da gestão pública para a ampliação e efetivação das políticas públicas.

O investimento público significativo no atendimento a esse público, está relacionado com o crescimento expressivo da demanda, associada a necessidade de construção de uma metodologia capaz de consolidar o plano de custeio, cálculo do custo por usuário e avaliação consistente da eficiência do gasto público. Se faz urgente a superação de ações de caráter assistencial, com integração estruturada entre a saúde, habitação e trabalho, por meio de intervenções potencialmente transformadoras.

São três desafios estruturais centrais. O primeiro refere-se à qualificação e padronização dos sistemas de informação, com implantação de cadastro único municipal integrado à melhoria na organização das planilhas contábeis. O segundo diz respeito à efetivação da intersetorialidade das políticas públicas, em nível operacional, por meio da criação de comitês permanentes, instância garantidora em promover a integração orçamentária entre as diferentes políticas, assim como dos mecanismos contínuos de monitoramento, execução e controle para efetivação das políticas públicas. O terceiro envolve a consolidação de um processo de planejamento baseado em evidências, com desenvolvimento de indicadores de custo por usuário, realização de censos específicos e avaliações periódicas de impactos sociais e econômicos para mensurar a qualidade de vida dessa população, de modo a mitigar as questões relacionadas à dependência química, desemprego e fragilização familiar.



O fortalecimento da governança intersetorial e transparência na aplicação dos recursos financeiros constituem-se as condições indispensáveis para garantir maior eficiência do gasto público e garantir a efetivação do direito à cidade e produzir inclusão social estruturante para a PSR.

Em síntese, a análise da trajetória da População em Situação de Rua em Londrina demonstra que o crescimento exponencial da demanda — superior a 300% entre 2021 e 2023 — não constitui um dado isolado, mas o reflexo de um modelo de desenvolvimento urbano que aprofunda a exclusão e a negação do direito à cidade. A estrutura de custos evidenciou que a gestão pública opera sob uma lógica predominantemente reativa e emergencial, concentrando recursos na manutenção da sobrevivência imediata em detrimento de investimentos estruturantes. Sem uma revisão da governança orçamentária que privilegie políticas de habitação, trabalho e renda, o Estado permanecerá limitado ao caráter assistencialista, sem enfrentar as causas estruturais que perpetuam a vulnerabilidade social.

As severas fragilidades na sistematização da informação — evidenciadas pela ausência de uma chave única de identificação dos usuários e por má aplicação dos recursos públicos orçamentários que chegam a 46% nas unidades de acolhimento, evidenciando que a invisibilidade da PSR é acentuada e agravada pela precariedade dos dados administrativos, o que tem dificultado a tomada de decisão por parte da gestão pública. Uma política pública desprovida de métricas consistentes compromete o planejamento estatal e o controle social, impedindo o acompanhamento longitudinal das trajetórias individuais. A qualificação dos registros e a transparência na alocação dos recursos não são apenas requisitos técnicos de eficiência e economicidade, mas condições indispensáveis para que a gestão saia da esfera do imprevisto e fundamente suas decisões em evidências concretas.

A superação da situação de rua exige que a intersetorialidade avance de sua dimensão normativa para a efetividade operacional. A articulação entre assistência social, saúde mental, habitação e trabalho deve constituir a espinha dorsal de uma nova estratégia de governança urbana, rompendo com a fragmentação institucional que dilui a eficácia do gasto público. Somente através da integração sistêmica de dados e da coordenação de intervenções transformadoras será possível mitigar as contradições do espaço urbano londrinense, garantindo que a cidade deixe de ser um cenário de mera subsistência para se tornar um território de inclusão social e cidadania plena.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2026.
- BRASILIA. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília, DF, 2009. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, maio 2000. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=101&ano=2000&ato=fe3UzYU1EMNpWTcee>. Acesso em 15 de fevereiro de 2026.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Nota: Pessoas em Situação de Rua – Síntese dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina**. Londrina, 09 maio 2025. Documento interno.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1997.