

DESAFIOS DA POLÍTICA ASSISTENCIAL FRENTE AOS EFEITOS CLIMÁTICOS: UMA ANÁLISE DAS UNIDADES DE ACOLHIMENTO DO RIO DE JANEIRO (RJ) COM BASE NO CENSO SUAS (2020-2023).

Luisa Pilar Marques Martins ¹
Antonio Carlos da Silva Oscar Júnior ²

INTRODUÇÃO

De acordo com dados do IPEA (2022) a quantidade de pessoas em situação de rua (PSR) no Brasil apresentou um aumento de 38% nos últimos anos. Na atualidade, o acirramento das desigualdades sociais passou a dificultar ainda mais o acesso à moradia e alimentação, além do aumento das taxas de desemprego, intensificadas durante os anos de pandemia, levando também ao aumento da população em situação de rua no país (Robaina, 2015; Souza, 2020; IPEA, 2022).

No caso do Rio de Janeiro, essa população é estimada em 7.865 pessoas nas ruas, de acordo com o Censo de PSR de 2022 realizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), se concentrando nas áreas centrais da cidade e bairros da Zona Sul carioca (Robaina, 2015; Rio de Janeiro (Cidade), 2022).

É possível perceber, portanto, a necessidade de discutir a realidade dessa população, tendo em vista as dificuldades vividas no meio urbano. Tais dificuldades podem ser relacionadas aos eventos climáticos urbanos, tendo em vista os desafios no enfrentamento cotidiano às intempéries climáticas, ausência de políticas voltadas para esses fenômenos e vulnerabilidade vinculada à essa população.

O conceito de vulnerabilidade demonstra o caráter coletivo e estrutural na determinação da realidade e cotidiano da sociedade, tendo em vista que diferentes contextos são capazes também de intensificar os riscos vividos no dia a dia. Junto a isso, os diferentes graus de vulnerabilidade determinam também o acesso e disponibilidade de recursos para o enfrentamento de problemas, aumentando ou não os graus de exposição a fenômenos e eventos (Ayres, et al., 2009).

¹ Mestranda do curso de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ, luisapilar.m@gmail.com;

² Professor Adjunto do Departamento de Geografia Física da UERJ (IGEOG/UERJ) e do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGEO/UERJ) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - RJ, antonio.junior@uerj.br.

A vulnerabilidade programática (ou institucional) compreende que existem alguns mecanismos capazes de potencializar a exposição ao risco (Ayres, et al., 2009). Dentre esses mecanismos é possível elencar a atuação da política pública de Unidades de Acolhimento (UAs) que muitas vezes apresentam limitações, dentre as quais a precarização de sua infraestrutura e má distribuição geográfica pela cidade.

Em relação à população em situação de rua, seu grau de vulnerabilidade social gera consequentemente maior exposição aos riscos às intempéries urbanas. Em relação ao clima urbano, a necessidade de UAs é grande, por oferecer uma forma de proteção às chuvas, frio e possibilitar áreas de frescor diante de dias muito quentes. Porém, o que é observado é a precariedade na oferta desses abrigos, dentre outros problemas e limitações dessa política pública.

Sendo assim, o presente trabalho tem como objetivo avaliar alguns dos resultados oferecidos pelo Censo SUAS (Sistema Único de Assistência Social) dos anos de 2020 a 2023 em relação às Unidades de Acolhimento da cidade do Rio de Janeiro, relacionando o funcionamento da política aos desafios no enfrentamento dos efeitos climáticos. O Censo SUAS é um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico, oferecendo dados para implementação de políticas de assistência, melhorias na qualidade dos serviços socioassistenciais, análise dos avanços, limitações e desafios institucionais e prestação de contas à sociedade (Governo Federal, 2023a).

METODOLOGIA

O Censo SUAS é realizado anualmente desde 2007 e coleta informações sobre a política de assistência social do país. Esses dados são disponibilizados através da Secretaria Nacional de Assistência Social e política de Vigilância Socioassistencial do Ministério da Cidadania³, em tabelas Excel junto de PDFs contendo o questionário, manual de preenchimento e dicionário das variáveis para guiar as análises dos resultados.

Para o presente trabalho foram utilizados os resultados dos anos de 2020 a 2023, filtrados para o município do Rio de Janeiro. Foram selecionadas apenas as perguntas pertinentes ao desenvolvimento da presente pesquisa, tendo em vista a abrangência do

³ Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snass/vigilancia/index2.php>

questionário aplicado. Sendo assim foram coletadas informações sobre: nome das unidades, localização, quantidade de vagas oferecidas, público atendido, natureza (governamental ou não governamental), quantidade de camas, posse de ventiladores, ar-condicionado, filtros ou bebedouros e meios pelos quais o questionário foi respondido.

Foram analisadas a realidade de Unidades de natureza Governamental e Não Governamental. Entretanto, é importante ressaltar que nos anos de 2020 e 2021 algumas Unidades ainda não existiam, além de outras que deixaram de existir nos anos seguintes. Tal fato é verificado nas UAs Governamentais República Para Jovens Junior Heleno Barros De Antão e Albergue + Tempo Nise Da Silveira com data de criação em outubro de 2021 e fevereiro de 2022, respectivamente.

Sendo assim, para a comparação ao longo dos anos em relação à estrutura (posse de ventiladores, ar-condicionado, filtro, bebedouros e quantidade de camas) foram analisadas as UAs comuns em todos os anos e apenas de natureza Governamental. Os dados sobre quantidade de vagas, tipologia/modalidade do público atendido foram analisados em sua totalidade. Tal fato é justificado pela oscilação entre as unidades Não Governamentais, tanto em sua quantidade como também na continuidade dos trabalhos de cada uma. Em relação às unidades Governamentais é observado maior constância.

Todos os dados foram coletados e tabulados em planilhas Excel. As unidades Governamentais de 2023 foram mapeadas a partir dos endereços oferecidos no Censo. Através dos nomes das ruas e CEP, foi feita a geocodificação dos endereços através do aplicativo *Google Planilhas* e de sua extensão *Apps Script*. Em seguida, com as coordenadas coletadas, foi utilizada a ferramenta *XY to point* do *software ArcGIS Pro* para o mapeamento das unidades no município para aquele ano.

Para o enriquecimento da discussão foram coletados também dados oferecidos pelo Censo Municipal de População em Situação de Rua do Rio de Janeiro, realizado pela Prefeitura da Cidade, expostos também em planilha Excel. Para a presente análise, foram coletadas informações sobre a utilização das Unidades de Acolhimento, existência de problemas nesses equipamentos e principais motivos para a não utilização dos mesmos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As Unidades de Acolhimento são:

[...] as unidades que executam os serviços especializados que oferecem acolhimento e proteção a indivíduos e famílias afastados temporariamente de seu núcleo familiar e/ou comunitários e se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos. Esses serviços funcionam como moradia provisória até que a pessoa possa retornar à família, seja encaminhado para família substituta, quando for o caso, ou alcance a sua autonomia. (Governo Federal, 2023b).

Elas atendem diferentes grupos sociais, sendo eles: crianças e adolescentes, adultos e famílias, pessoas idosas, pessoas com deficiência, mulheres em situação de violência e pessoas em situação de calamidades e emergência, cada uma com sua especificidade e adaptações para seu público-alvo. A Tabela 1 apresenta alguns dos quantitativos coletados pelo Censo SUAS.

Tabela 1: Relação de quantidade de Unidades de Acolhimento e vagas oferecidas entre os anos de 2020 a 2023.

Ano	Quantidade de Unidades de Acolhimento			Quantidade de Vagas Oferecidas		
	Governamental	Não Governamental	TOTAL	Governamental	Não Governamental	TOTAL
2020	44	58	102	2727	2047	4774
2021	39	58	97	2498	2143	4641
2022	37	54	91	2390	2074	4464
2023	37	56	93	2386	2211	4597

Fonte: Censo SUAS.

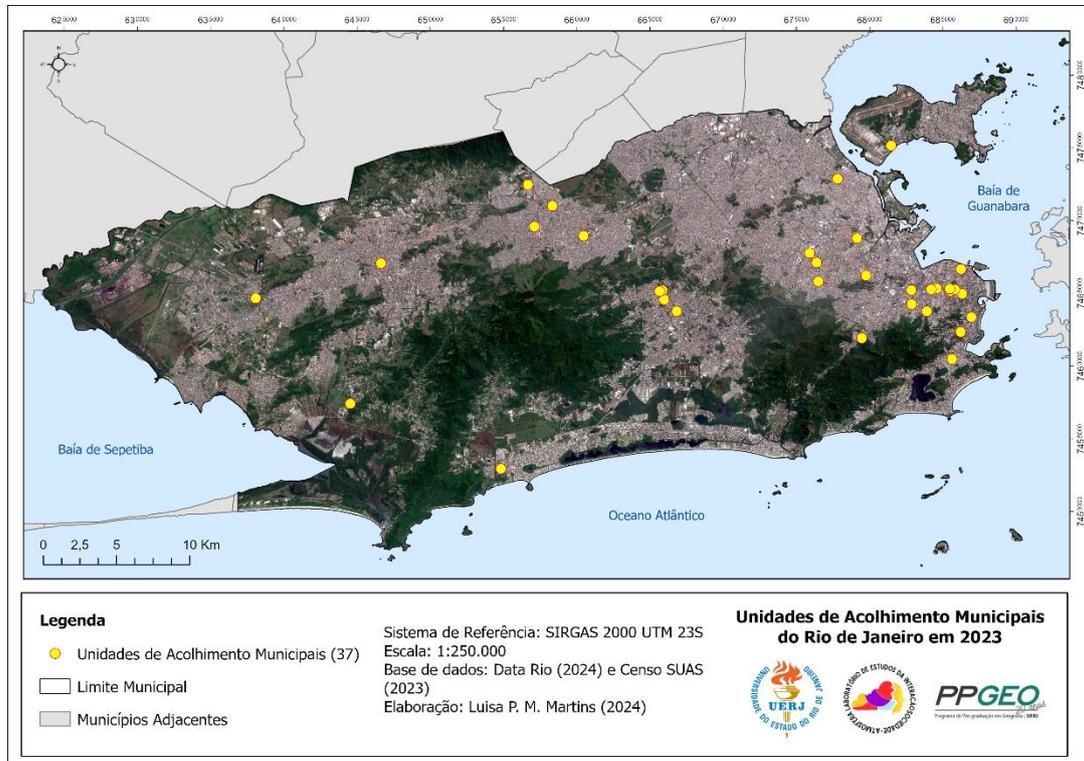
O primeiro ponto a ser destacado é a diferença na oferta de vagas e o quantitativo de PSR indicados pelo Censo, com um total de 7865 pessoas, sendo a quantidade de vagas bem inferior e indicando um problema na oferta e possibilidade de acolhimento dessa população.

Existe também uma diferença na relação entre a quantidade de vagas oferecidas e a quantidade de camas no local. Algumas modalidades de UAs não oferecem possibilidade de pernoite, sendo assim é importante ter em vista que mesmo com quantidade de vagas disponíveis não é possível dizer que essas pessoas vão ter onde dormir, considerando essa diferença.

A partir dos endereços disponibilizados pelo Censo SUAS e mapeamento das UAs municipais de 2023, é possível observar uma tendência ao afastamento desses

equipamentos em relação ao Centro e Zona Sul, sendo estas consideradas áreas nobres da Cidade e áreas de maior concentração de pessoas em situação de rua (Fig. 1).

Fig. 1: Mapeamento das Unidades de Acolhimento Governamentais de 2023.



Fonte: Censo SUAS, 2023.

Em relação aos equipamentos de ventilação (ventiladores e ar-condicionado), filtros e/ou bebedouros, a maior parte das Unidades apresentaram problemas na oferta. Vale ressaltar que a pergunta referente aos aparelhos de ventilador e ar-condicionado eram respondidas em um único item nos anos de 2020 a 2022. Em 2023 houve a separação e respostas únicas para ventilador e ar-condicionado, de forma separada.

Muitas das unidades enfrentavam e ainda enfrentam a ausência de equipamentos de ventilação e bebedouros/filtro de água, algo cada vez mais necessário para o conforto térmico na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista as ondas de calor enfrentadas no município nos últimos tempos.

Em 2020, 6 UAs disseram não ter aparelhos de ventilação e 3 não tinham bebedouros e/ou filtros. Em 2021, apenas uma unidade afirmou não possuir equipamento de ventilação e 3 disseram não ter bebedouros. No ano de 2022, 6 UAs disseram não ter equipamentos de ventilação e 10 disseram não possuir bebedouro ou

filtro, sendo este o ano com maior defasagem de equipamentos. Em 2023 todas as unidades afirmaram ter ventiladores e 6 afirmaram não ter filtro/bebedouros. Em relação a ar-condicionado, 8 disseram não ter.

É possível observar melhoria na oferta de aparelhos de ventilação, tendo em vista a presença de ventiladores em todas as unidades em 2023. Porém, é destacado a limitação na oferta de água. Também é importante ressaltar que a pergunta não se refere à oferta desses equipamentos exclusivamente para os usuários, podendo vincular a resposta positiva para a posse de um desses materiais sem que tenha seu uso voltado para os acolhidos.

Em relação aos meios de resposta dos questionários, são indicadas as possibilidades: coletas presenciais do Órgão Gestor, com visitas à Unidade; envio do questionário à Unidade para preenchimento e posterior devolução ao Órgão Gestor; entrevista telefônica ou outros meios não definidos. É recomendado pelo Manual do Censo SUAS a coleta presencial das informações, entretanto, é um dos meios menos utilizados pelas Unidades de Acolhimento. Em 2023, por exemplo, apenas 4 unidades receberam visitas do Órgão Gestor para coleta de informações; 79 optaram para o envio das respostas sem visita e 10 responderam por outros meios não especificados. Em 2022 nenhum questionário foi preenchido de maneira presencial com visita do Órgão Gestor.

Frangella (2005) e Robaina (2015) apontam para uma resistência na utilização de unidades de acolhimento por parte das pessoas em situação de rua, tal fato é evidenciado também pelo Censo de PSR de 2022. De 7865 pessoas entrevistadas, 1363 pessoas apontaram que os abrigos possuem algum tipo de problema; 1916 disseram não ter problemas em abrigos e o restante não soube ou não respondeu. Quando perguntados se utilizavam os abrigos para dormir, 1464 pessoas disseram já ter utilizado, mas deixaram de dormir neles, por algum motivo; 1230 pessoas disseram não dormir em abrigos; 255 disseram dormir e continuar dormindo sempre ou de vez em quando; o restante do contingente populacional não respondeu essa pergunta.

Tendo em vista a localização afastada das unidades de acolhimento assim como a estrutura precária e ausência de vagas o que se apresenta é a não utilização dos mecanismos de acolhimento. A presença e permanência dessa população no bairro do Centro e na Zona Sul se relaciona especialmente à maior possibilidade de receber ajuda e doações. Esses locais apresentam, ainda, maior possibilidade de segurança além das atividades laborais exercidas ao longo do dia. Sair dessas localidades pode significar maiores desafios para essa população que acaba optando por permanecer nas ruas do

que ser levada para algum abrigo público. A capacidade de enfrentamento frente às intempéries urbanas fica comprometida por conta da pouca quantidade de vagas nas UAs e a infraestrutura delas. Sendo assim, todos esses fatores demonstram impeditivos na utilização de Unidades de Acolhimento na cidade, seja pela falta de vagas, distância, problemas de segurança ou higiene, mantendo a pessoa nas ruas e expostas aos riscos climáticos urbanos.

Portanto, é possível observar que a PSR não conta de maneira significativa com os mecanismos públicos de acolhimento. Quando voltamos o olhar para a dimensão institucional da vulnerabilidade, nos deparamos com o agravamento de situações já complexas e desafiadoras, promovendo também a intensificação da situação de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os impactos climáticos no meio urbano apresentam diferentes magnitudes e atingem a cidade e as populações de maneiras distintas. A PSR da cidade do Rio de Janeiro apresenta graus de vulnerabilidade significativos, indicando também um aumento populacional preocupante, especialmente nos últimos anos.

O processo de precarização das unidades de acolhimento inibe sua utilização, promovendo também o afastamento da população em situação de rua que se vê obrigada a permanecer exposta nas ruas (Frangella, 2005; Robaina, 2015). Junto a isso, muitas vezes essas pessoas são levadas a lugares muito distantes de onde permanecem no dia a dia para serem acolhidas. Todos esses fatores levam a um processo de apagamento e invisibilidade de direitos básicos, intensificando a vulnerabilidade a diversos problemas enfrentados no cotidiano (Robaina, 2011; 2015).

De acordo com profissionais da saúde a exposição às intempéries urbanas pode gerar desidratação, leptospirose, hepatites, infecções respiratórias e gastrointestinais, hipertermia ou hipotermia para a população em situação de rua. Assim, é necessário repensar e fortalecer os mecanismos institucionais, promovendo políticas inclusivas e estruturas urbanas que considerem a dignidade e os direitos básicos dessa população, considerando também estruturas voltadas ao enfrentamento dos impactos climáticos.

Palavras-chave: População em Situação de Rua; Unidade de Acolhimento; Censo SUAS; Vulnerabilidade Programática; Clima Urbano.

REFERÊNCIAS

AYRES, JAYRES, José; CALAZANS, Gabriela; SALETTI FILHO, Heraldo; FRANÇA-JÚNIOR, Ivan. Risco, Vulnerabilidade e Práticas de Prevenção e Promoção da Saúde. In: CAMPOS, Gastão; MINAYO, Maria; AKERMAN, Marco; DRUMOND JR., Marcos; CARVALHO, Yara (Orgs). **Tratado de Saúde Coletiva**. Hucitec e Fiocruz, p. 375-419, 2009.

FRANGELLA, Simone Miziara. Moradores de rua na cidade de São Paulo: vulnerabilidade e resistência corporal ante as intervenções urbanas. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 13, p. 199-228, 2005.

GOVERNO FEDERAL. **Censo SUAS**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Governo Federal: Brasília, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/censo-suas>. Acesso em 01 jul. 2024.

GOVERNO FEDERAL. **Unidades de Acolhimento**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Governo Federal: Brasília, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/unidades-de-atendimento/unidades-de-acolhimento>. Acesso em 18 dez. 2023.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil**. Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 26 set. 2023.

Rio de Janeiro (Cidade). **Censo de População em Situação de Rua 2022 - Entrevistas (Resultados Gerais)**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.data.rio/documents/64fc9f1756b64f05827a54de8c89a5ed/about>. Acesso em 01 jul. 2024.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. A invisibilidade como estratégia espacial das populações de rua na cidade do Rio de Janeiro. **Espaço Aberto**, v. 1, n. 2, p. 167-176, 2011. ISSN: 2237-3071.

ROBAINA, Igor Martins Medeiros. Entre Mobilidades e Permanências: uma análise das espacialidades cotidianas da população em situação de rua na área central da cidade do Rio de Janeiro. **Tese (Doutorado)**. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, Rafael Nascimento. A pandemia da pobreza: desemprego muda perfil da população em situação de rua. **Acervo do Jornal O Globo**, 2020.