

Requalificação da abordagem social nas ruas de São Paulo, Brasil: usos da geolocalização para a população em situação de rua

**João Rafael Calvo da Silva
Viviane Canecchio Ferreirinho
Úrsula Borges dos Santos Lima**

1. Introdução

A cidade de São Paulo, assim como as demais metrópoles da América Latina, defronta-se com inúmeros desafios no seu processo de planejamento e implementação de políticas públicas eficazes. Diante desses desafios complexos, é fundamental que os gestores públicos utilizem dados confiáveis e que tenham acesso a técnicas de geoprocessamento no processo de planejamento.

A utilização de dados e informações confiáveis é fundamental para respaldar a tomada de decisões. Nessa situação, o geoprocessamento desponta como uma ferramenta que possibilita uma visualização diferenciada e, por isso, a análise de dados geográficos de forma eficaz, fornecendo informações valiosas sobre as características territoriais da cidade e desafios específicos.

As técnicas de geoprocessamento estão cada vez mais presentes nos processos de planejamento, implementação e monitoramento das diversas políticas públicas, e essa realidade também se aplica para a política de assistência social na cidade de São Paulo.

O presente estudo tem como objetivo demonstrar a aplicação de informações e dados territorializados para o aprimoramento dos serviços de abordagem para população em situação de rua, no que tange a definição das suas áreas de abrangência e na definição da frota de veículos necessário para sua eficiente execução.

O grande aumento da população em situação de rua, na cidade de São Paulo, desafia continuamente a gestão pública municipal a dar respostas para o atendimento a esse contingente, que é considerado em estado de alto risco social.

Com o objetivo de aprimorar as ações de abordagem a esse segmento, se faz necessário a presença do poder público no cotidiano dessas pessoas, principalmente no que se refere aos processos de escuta qualificada, construção de vínculo de confiança e a mediação do acesso à rede de serviços de proteção social.

A cidade de São Paulo é uma metrópole de grande relevância para América Latina e para o mundo, vez que é a maior cidade do Brasil. Com uma população de 11.451.245 habitantes, segundo o recente censo divulgado de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), distribuídos em um território de 1.509 Km², que acomoda várias regiões e bairros, cada um com características próprias e diferentes dinâmicas territoriais.

Comparando com os países da América Latina, quanto à população, São Paulo equipara-se a países como Cuba (11.300.698), Bolívia (11.936.162) e está à frente de países como Paraguai (6.618.695); Uruguai (3.429.086); (IBGEa, 2018).

É também o principal centro financeiro da América Latina e umas das principais do mundo, responsável por 10,3% PIB produzido no Brasil (IBGE, 2019), e, ao mesmo tempo, tem uma das maiores desigualdades do mundo.

Administrativamente São Paulo está dividida em 32 subprefeituras que administram 96 distritos, e 32 Supervisões de Assistência Social (SAS) que correspondem a mesma área administrativa das subprefeituras.

A cidade também se destaca por possuir a maior rede de serviços assistenciais da América Latina, 1.319 serviços em parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSC) e 91 serviços diretos. Mas devido ao seu gigantismo essa rede de serviços encontra-se sobrecarregada, o que leva a, muitas vezes, os gestores terem que priorizar o atendimento para a população com maior risco social.

Entre os segmentos priorizados pela política de assistência social da cidade de São Paulo está a população em situação de rua, que vem aumentando significativamente nos últimos anos devido a fatores como crise econômica, agravadas com a pandemia de Covid 19, e fluxos migratórios para os grandes centros urbanos.

Este estudo descreve a contribuição do uso de dados e informações territorializadas para a qualificação e reordenamento dos serviços de abordagem social nas ruas da cidade de São Paulo, a partir de técnicas de geolocalização de dados sobre população em situação de rua. Como a definição de áreas de abrangência capazes de capturar a referência nos dados censitários e a construção de critérios objetivos para definição de sua frota de veículos que dão suporte aos técnicos para transitar por toda a cidade.

A principal fonte de dados são as pesquisas censitárias de população em situação de rua, realizadas periodicamente pelo poder público, através de contratação de uma empresa especializada, que aplica uma metodologia desenvolvida e adquirida em anos de levantamento desse segmento gerenciado pela gestão pública.

Serão utilizados neste estudo dados de atendimento dos serviços extraídos do Sistema de Informação da Situação de Rua (SisRua), durante o período da Operação Baixas Temperaturas (OBT), que constitui o período em que se intensificam as abordagens dessa população.

Além desses, utiliza-se também a consolidação de chamadas atendidas de munícipes pelo Canal SP 156. Por fim, não menos importante, os dados das pesquisas censitárias de pessoas adultas (SMADS/Qualitest, 2021) e de crianças e adolescentes em situação de rua (SMADS/Painel, 2022), contratadas pela SMADS e realizadas pelas empresas ganhadoras das licitações.

2. Contextualização Teórica

2.1 Serviços Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (SEAS)

No documento de 2014, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (MDS, 2014), o Serviço Especializado em Abordagem Social é descrito como um serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.

Deverão ser consideradas praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos. De acordo com a Portaria 46/SMADS/2010, o Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua – SEAS tem por finalidade assegurar trabalho social de busca ativa e abordagem nas ruas, identificando nos territórios a incidência de trabalho infantil, violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, pessoas em situação de rua e outras.

Devem ser percorridos todos os logradouros públicos onde se verifica a incidência de indivíduos nas condições descritas, tais como praças, locais de comércio, viadutos, terminais de ônibus, trens, metrô entre outros. O serviço deve oferecer, também, atendimento às solicitações de munícipes.

Além disso, leva-se em consideração as orientações constantes no documento Perguntas e Respostas: Serviço Especializado em Abordagem Social (MDS, 2013), em especial no que diz respeito à indispensável criação de vínculos de confiança com as pessoas que se encontram nos espaços públicos necessárias ao trabalho de abordagem social. Também é utilizada a publicação Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (MDS, 2017) que, embora seja destinada mais especificamente à proteção social básica, conversa com as atenções necessárias que os agentes de abordagem devem desenvolver para criação de vínculos por meio de atividades de convivência, bem como estabelece a convivência como uma das seguranças que a proteção social deve afiançar independentemente do nível de complexidade. Com base na atuação esperada, embasada por estas normas, foram construídos os parâmetros do presente estudo.

Em janeiro de 2023 existiam na cidade 29 SEAS, que fazem a cobertura das 32 subprefeituras da cidade. Um deles é denominado SEAS I - Serviço Especializado de Abordagem Social às Crianças e Adolescentes em Situação de Rua, que tem meta de 200 “vagas regulares” e tem por abrangência a subprefeitura Sé, região central da cidade. Outra modalidade é o SEAS I e II - Serviço Especializado de Abordagem Social às Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua (SEAS Misto) – que são no total, com 11.070 “vagas regulares” e presentes em 32 subprefeituras, sendo que a Sé possui três serviços desta modalidade.

O SEAS III, na Portaria 46/SMADS/2010, consta como Serviço de Apoio à Solicitação de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua e Apoio à Emergência. Por isso, com a atribuição de promover a abordagem das pessoas em situação de rua quando solicitadas por munícipes. É responsável pelas abordagens oriundas do serviço 156, serviço de atendimento telefônico 24 horas da cidade de São Paulo para reclamações e solicitações sobre diversos assuntos, dentre eles, os serviços socioassistenciais, e aquelas realizadas no período noturno e aos finais de semana e feriados. Além disso, dá suporte à Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS) da SMADS nas situações de calamidades públicas e emergências, quando necessário.

2.2 Abordagens sociais - OBT

Os SEAS em todas as suas modalidades são mais acionados durante o período de inverno, quando o frio é intenso, vulnerabilizando ainda mais a condição de rua. No âmbito da Operação Baixas Temperaturas - OBT, este serviço tem importante papel, na medida em que oferta encaminhamento para centros de acolhida regulares da rede e para os equipamentos emergenciais instalados, possibilitando a prevenção da situação de exposição ao frio.

Em geral, as abordagens às pessoas em situação de rua podem ser desencadeadas tanto a partir da busca ativa realizada pelos orientadores socioeducativos dos SEAS, quanto a partir de solicitações (do próprio munícipe em situação de rua ou feita por terceiros) via canal SP 156. O recebimento de chamados via Central SP 156 desempenha importante papel no sentido de ampliar o trabalho da rede de abordagem e acolhimento da população em situação de rua.

2.2 Censo de População em Situação de Rua

O censo da população adulta em situação de rua de São Paulo de 2021 contou 31.884 pessoas em situação de rua, destas foram 19.209 pessoas (60,2%) contadas em logradouros e 12.675 pessoas (39,8%) nos centros de acolhida. Essas pessoas foram identificadas em 12.438 pontos diferentes. São considerados pontos as unidades de locais com um ou mais pessoas na mesma situação. Destes, foram encontrados um total de 6.778 pontos com moradias improvisadas, tendo uma média de 2 pessoas por barraca/moradia improvisada.

Quando comparado com o último censo de 2021 e o censo de 2019 é observado um aumento de 30,1% de pontos com concentração da população em situação de rua. Em números gerais, em 2019 foram contadas 24.344 pessoas em situação de rua em São Paulo, já em 2021 foram contadas 31.884, representando um aumento de 31% em dois anos. Esse aumento foi 25,8 vezes superior a taxa de crescimento da população geral do município que foi de 1,2%.

Desde que se realiza o censo da população em situação de rua, há uma constatação de que é um número crescente. Em 2000 a taxa de pessoas em situação de rua era equivalente a 83 pessoas por cada 100 mil habitantes, já no ano de 2021 havia 31.884 pessoas em situação de rua na cidade e 12.396.372 habitantes e 257 pessoas em situação de rua por cada 100 mil habitantes. Além disso, 63,1% do total está em situação de rua a mais de cinco anos, 13,6% a menos de seis meses, 11,6% a mais de dois anos e menos de cinco anos, 6,2% a mais de um ano e menos de dois anos, 5,3% a mais de seis meses e menos de um ano e 0,2% sem resposta.

Do total da população adulta em situação de rua 96,44% são brasileiros, sendo 3,4% de estrangeiros. Dos estrangeiros a maior proporção é de angolanos, chegando a 1,24%, seguido de venezuelanos com 0,64% e demais com menos de meio por cento. Entre os de nacionalidade brasileira, são 59,06% nascidos no estado de São Paulo, seguidos de Bahia (8,47%), Minas Gerais (5,44%) e Pernambuco (5,28%), tendo as demais origens menos de 5 por cento.

2.3 Censo de Criança e Adolescentes em Situação De Rua

O censo de criança e adolescentes em situação de rua de São Paulo de 2022 contabilizou 3.759 crianças e adolescentes. Destas, 3.150 (83,8%) crianças e adolescentes estão em situação de rua de modo que, 2.749 (73,1%) estão expostos aos riscos sociais durante o dia e 401 (10,7%) ficam expostos de dia e a noite, pois pernoitam nas ruas com frequência. Enquanto nas instituições, 609 (16,2%) crianças e adolescentes encontravam-se acolhidos seja em razão da trajetória de vida nas ruas, ou em instituições com adultos (Tabela 1).

Quando analisado as faixas etárias das crianças e adolescentes contatos, observa-se que existe um maior contingente (1.585) de adolescentes, de 12 a 17 anos, seja nos logradouros (1.335,) seja nas instituições de acolhimento (250). O segundo percentual mais relevante concentra-se na faixa etária entre 0 e 6 anos (1.151), sendo 918 em logradouros e 233 em acolhimento. Em terceiro lugar (1.017) encontram-se na faixa etária entre 7 e 11 anos, dos quais 892 foram contados em logradouros e 125 em acolhimento.

Sobre gênero predominante, dentre as crianças de 7 a 11 anos que responderam à pesquisa, 337 (55,7%) declararam se sentir menino, 235 (38,8%) declararam se sentir menina, 33 (5,5%) não souberam ou não quiseram informar e 8 (1,3%) não se reconhecem com o mesmo sexo biológico. Para os adolescentes de 12 a 17 anos, predominam as declarações de menino cisgênero 583 (64,7%), menina cisgênero 267 (29,6%), 33 (3,7%) não responderam ou não souberam informar e 18 (2%) são transgêneros, não-binário, travesti e outro.

3. Metodologia

3.1 Área de Abrangência

Na figura 1 temos o mapa com a delimitação das 27 áreas de abrangência dos SEAS I e SEAS I e II (misto). A grande maioria dessas áreas possuem o mesmo limite territorial das SAS (Supervisão de Assistência Social) que correspondem a visão administrativa das Prefeituras Regionais. Os serviços localizados na região Central possuem metas de para abordagem entre 1.400 a 2.520, nas demais regiões da cidade a média é de 250 abordagens.

A estratégia para reordenamento e normatização dos Serviços Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (SEAS) foi a formalização de um Grupo de Trabalho (GT) instituído na Portaria nº 008/SMADS, de 13 de fevereiro de 2023, que tem por objetivo a “revisão do funcionamento, dos mecanismos de monitoramento e avaliação e das estratégias e metodologias de trabalho do [...] SEAS, em suas modalidades I, II e III, tendo em vista a qualificação do atendimento à população em situação de rua”.

Esse Grupo de Trabalho foi composto por técnicos que atuam diretamente com o SEAS, gestores públicos e técnicos com experiência em pesquisas e análises territoriais.

A partir da análise da atual área de abrangência discutiu-se com grupo o melhor desenho para o atendimento de toda a cidade considerando: a sua divisão administrativa; as dinâmicas territoriais; a distribuição da população em situação de rua e seus pontos de concentração; a distribuição da rede de serviços públicos que atendem esse segmento; a mensuração da frota de veículos para o atendimento imediato dessa população.

Os requisitos pactuados quanto a operação dos serviços SEAS foram divididos em: SEAS Adulto 24 horas; SEAS Criança 24 horas; SEAS Misto 24 horas e SEAS Misto 14 horas.

Para as informações referentes a população em situação de rua os processos de georreferenciamento atribui informações geográficas a dados não espaciais, utilizando os bancos de dados dos censos de população em situação de rua e banco de dados das abordagens registradas durante o período da Operação Baixas Temperaturas.

3.2 Critérios para a distribuição de veículos

Parte-se da ideia de que todos os SEAS necessitam basicamente de 2 veículos. Um veículo de referência para o deslocamento da equipe técnica e socioeducativa para cobertura do território e outro para transporte dos usuários dos locais de abordagem aos equipamentos da rede socioassistencial do município.

Porém, em caso de SEAS na modalidade mista, há necessidade de se adicionar mais um veículo para o transporte dos usuários, visando o atendimento diferenciado de mais um segmento, no caso, para o transporte de crianças e adolescente separadamente dos adultos.

Visando atender as especificidades de cada território e das próprias modalidades dos SEAS, foi pensado um critério de ponderação territorial onde fosse levado em conta condicionalidades como o tamanho de território, o quantitativo e concentração de população em situação de rua e a oferta da rede de serviço socioassistencial do município de São Paulo. Dessa forma, foram estabelecidos três subcritérios baseados nas médias por modalidade de SEAS, quais sejam:

I-) O primeiro subcritério é pensado a partir da razão entre a quantidade de população em situação de rua por área de abrangência da entidade, mostrando o nível demanda de cada território. Dessa forma, são calculadas as médias de população para as quatro modalidades de SEAS. O subcritério é atendido caso o número de população de dentro do território da entidade ultrapasse a média daquela modalidade a qual ela pertence.

II-) já no segundo subcritério, o intuito é pensar sobre a distribuição da população em situação de rua no território. É utilizada a razão entre a quantidade de pontos de concentração sobre a faixa máxima de distância dentro da área de abrangência da entidade. Dessa forma, pode-se estimar o nível de concentração desses pontos em relação a distância da sede do SEAS. O subcritério é atendido caso o valor dessa razão ultrapasse a média daquela modalidade a qual ela pertence.

III-) O terceiro subcritério permite identificar aqueles territórios que possuem uma rede mais diversa e ampla daqueles que não possuem.

Para tal, é utilizada a razão entre o quantitativo de população em situação de rua – sem os acolhidos, sobre a soma das distâncias para acesso a rede socioassistencial. Essa distância equivale ao menor percurso entre o ponto de origem de cada território ao estabelecimento correspondente a sua modalidade.

Portanto, para cada modalidade é utilizado destino diferentes de acordo com seu público-alvo.

No caso de SEAS na modalidade Crianças 24 horas, são utilizados como destinos os a) Centro de Acolhida Especial para Famílias, b) Centro de Acolhida Especial para Gestantes e Puérperas, c) Centro de Acolhida Especial para Mulheres, d) Centro de Acolhida para Mulheres Imigrantes e e) SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

Já para os SEAS modalidade Adultos 24 horas, os destinos foram a) Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua, b) Centro de Acolhida com Inserção Produtiva, c) Centro de Acolhida Especial para Catadores, d) Centro de Acolhida Especial para Famílias, e) Centro de Acolhida Especial Para Gestantes e Puérperas, f) Centro de Acolhida Especial para Idosos, g) Centro de Acolhida Especial para Mulheres e h) Centro de Acolhida para Mulheres Imigrantes. Nos casos dos SEAS modalidade Misto são utilizados os mesmos destinos dos SEAS Criança e Adulto em conjunto.

Dessa forma, no cálculo desse critério, 01 veículo é acrescido quando um ou mais dos subcritérios de ponderação territorial explicados acima forem atendidos. No caso de a entidade não atender a nenhum dos subcritérios de ponderação, não será acrescido veículo.

4. Resultados

4.1 Novas áreas de Abrangência do SEAS

Para a observação das diferentes regiões da cidade é utilizado o georreferenciamento dos resultados dos censos da população adulta em situação de rua de 2021 e o censo de criança e adolescentes em situação de rua de São Paulo de 2022, observando a distribuição da população em situação de rua por distritos e subprefeituras do território da cidade de São Paulo.

As subprefeituras com as maiores concentrações de pessoas adultas em situação de rua, acolhidos ou na rua, são em sua grande maioria da região central e norte da cidade, são elas: Sé, com 12.851 pessoas, Mooca com 5.811 pessoas, Vila Maria - Vila Guilherme com 1.238 pessoas e Santana – Tucuruvi com 1.232 pessoas.

Considerando para o estudo presente a demanda territorial, podemos destacar alguns distritos com alta presença de população em situação de rua entrevistadas nos logradouros, sendo a Santa Cecília (3.477 pessoas), Sé (1.803 pessoas) e República (1.570 pessoas), os distritos com número maior que mil pessoas nesta situação, todos pertencentes a subprefeitura Sé. Seguidos destes, destacam-se os distritos com mais de quinhentas pessoas em situação de rua sem acolhimento, sendo, Santana com 763 pessoas, seguido de Brás com 653 pessoas e Mooca com 538 pessoas. A tabela 2 apresenta os resultados de totais e porcentagem da população em situação de rua identificadas no Censo de 2021.

Considerando a maior concentração de crianças e adolescentes em situação de rua estando em serviços de acolhimento os 10 primeiros distritos predominantes são: Belém (11,2%), Pari (9%), Santa Cecília (7,4%), República (6,4%), Santo Amaro (5,1%), Penha (3,8%), Ermelino Matarazzo (3,3%), Bom Retiro (3,1%), Bela Vista (3,0%) e Sé (2,3%). Em relação à maior concentração de crianças e adolescentes em situação de rua que costumam dormir nos logradouros os 10 primeiros distritos predominantes são: Tatuapé (14,2%), Sé (13,7%), Santana (11,7%), República (8,7%), Santa Cecília (6,7%), Bom Retiro (5,2%), Bela Vista (4,2%), Pari (4,0%), Itaim Bibi (3,7%) e Vila Mariana (2,5%).

Considerando a maior concentração de crianças e adolescentes em situação de rua em outras trajetórias de riscos os 10 primeiros distritos predominantes são: República (8,5%), Pinheiros (5,3%), Sé (4,8%), Santa Cecília (4,5%), Tatuapé (3,6%), Lapa (3,3%), Moema (3,2%), Santana (3,1%), Bela Vista (3,1%) e Barra Funda (2,9%).

Os distritos reincidentes com maior concentração de criança e adolescentes em situação de rua que não estão acolhidos são: Bela Vista, República, Santana, Santa Cecília, Sé, Tatuapé.

Os resultados do georreferenciamento da OBT, que consta no Relatório do Plano de Contingência para Situações de Baixas Temperaturas de 2022, o maior número de pessoas abordadas se concentra na região central da cidade, com destaque para o distrito da Sé, em uma série histórica dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022. Os distritos Santana e Santo Amaro aparecem, também, entre os dez distritos com mais pessoas em situação de rua abordadas, nos três anos analisados e o distrito da Lapa, a partir de 2020, surge na décima posição e se mantém entre os que apresentam as maiores abordagens, sendo que em 2022, ocupa a quinta posição.

Segundo o mesmo relatório, no período da Operação Baixas Temperaturas 2022, as abordagens foram, em sua maioria (85,74%), de pessoas do gênero masculino, de 31 a 50 anos de idade (53,76%). O Gráfico 1 mostra os percentuais de abordagem por faixa etária:

A Figura 2 mostra a distribuição espacial das abordagens de crianças/adolescentes, pessoas de 0 a 17 anos e 11 meses (pontos claros) e adultos, a partir de 18 anos (pontos escuros) no território da cidade, permitindo identificar as maiores intensidades em alguns territórios, ainda que presente em todas as regiões da cidade.

O gráfico 2 traz o número de abordagens realizadas na OBT 2022 por mês e classificadas por período noturno, das 20h às 7h59min, e diurno, das 8h às 19h59min. Por essa classificação se vê que o maior número das abordagens, em média 78%, se concentra no período diurno.

A partir dos resultados acima foi feita a proposta da nova área de abrangência do SEAS aprovado pelo Grupo de trabalho, tendo como premissas: que para atender melhor as situações que permeiam a abordagem social nas ruas, é preciso reconhecer que hoje não é mais suficiente uma atuação que não se faça presente 24 horas por dia nas ruas; que serviço de abordagem social nas ruas deve promover a identificação (cadastro), escuta qualificada (entrevista), habilidades de sociabilização saudável (socioeducativa e psicossocial), acesso aos direitos (serviços intersetoriais), projeto de vida (acolhimento).

Com a definição das novas modalidades dos SEAS - SEAS Adulto 24 horas; SEAS Criança 24 horas; SEAS Misto 24 horas e SEAS Misto 14 horas – O GT pactuou o aumento do número das áreas de abrangência para sua atuação, das 27 áreas de abrangências existentes, e considerando os resultados das distribuições territoriais obtidas pelo georreferenciamento das informações dos censos e das abordagens da OBT, passou-se para 33 áreas que denominaremos para este estudo como “Entidades” (Figura 3).

Os SEAS Adulto 24 horas e o SEAS Criança 24 horas ficarão concentrados na região central da cidade e parte da região norte e sul, onde os censos apontam a maior concentração da população em situação de rua, tanto adulta quanto crianças e adolescentes.

O SEAS Adulto 24 horas terá 12 áreas de abrangência, ou 12 Entidades, contemplando 11 subprefeituras e 41 distritos. O SEAS modalidade Criança 24 8 áreas de abrangência contemplando as mesmas 11 subprefeituras e os 41 distritos do SEAS Adulto 24 horas. O SEAS Misto 24 horas atuará em 6 Entidades, concentrado na região leste da cidade atendendo 9 subprefeituras 23 distritos.

Resultou que as 12 subprefeituras localizadas nos limites da cidade, em sua maioria com baixa densidade populacional e com poucas ofertas de serviços públicos para o segmento população em situação de rua, a modalidade SEAS Misto 14 horas, abrangendo 32 distritos.

4.2 Novos Critérios de Distribuição dos Veículos

Referente aos novos critérios de dimensionamento e distribuição dos veículos, a aplicação da metodologia proposta definiu que todas as novas áreas de abrangência dos SEAS iniciam com 2 veículos, um veículo para a equipe técnica e socioeducativa para cobertura do perímetro e outro para transporte dos usuários.

Uma vez que a proposta das novas áreas de abrangência resultou em 33 Entidades, inicialmente demandasse de 66 veículos.

Para as 14 áreas de atuação dos SEAS Misto 24 horas e 14 horas, soma-se mais um veículo para o transporte diferenciado de mais de um segmento, no caso, crianças/adolescentes e adultos. Soma-se aos 66 veículos os 14 veículos derivados do SEAS Misto, totalizando 80 veículos, somente nesses dois critérios.

Em relação ao critério de ponderação territorial, como o tamanho de território, o quantitativo e concentração de população em situação de rua e a oferta da rede de serviço socioassistencial, aplicou-se os subcritérios: razão entre a quantidade de população em situação de rua por área de abrangência da entidade; Primeiro - a razão entre a quantidade de pontos de concentração sobre a faixa máxima de distância dentro da área de abrangência da entidade; Segundo - a razão entre o quantitativo de população em situação de rua, e Terceiro - sobre a soma das distâncias para acesso a rede socioassistencial.

Foi utilizado a localização pontual dos SEAS - Serviço Especializado de Abordagem Social as Pessoas em Situação de Rua, e na ausência, foi elencado algum outro estabelecimento da rede de serviços socioassistenciais, como Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centro de Acolhida (CA), que melhor atendesse o território. As localizações pontuais desses estabelecimentos da rede foram utilizadas como pontos de origem para o cálculo de distância de percurso, onde obtivemos faixas de distância de percurso de mesma distância - a cada 1 km - até o máximo de 10 km.

Para o cálculo da rota, routing, foi utilizado o QGIS, um Sistema de Informações Geográficas (SIG) de código aberto, através a ferramenta "Network Analysis", que calcula a rota com base na análise de uma rede de transporte que inclui informações sobre ruas, estradas, velocidades de deslocamento, restrições de direção, entre outros dados.

Com o cálculo das rotas foi possível a criação das faixas de distâncias de percurso a partir dos pontos de origem, onde obtivemos raios de percurso de mesma distância (isócronas), a cada 100 metros, gerando como resultado o mapa demonstrado na Figura 4.

Para informação sobre o quantitativo de pessoas a serem atendidas pelos SEAS, foram utilizados os pontos de concentração do Censo de População Adulta em Situação de Rua 2021 - pernoitando - e os pontos de concentração do Censo de Criança e Adolescente em Situação de Rua 2022 - pernoitando e outras trajetórias.

Por fim, também foi utilizado uma matriz de percurso para acesso a Rede Socioassistencial. Esse percurso foi feito a partir do cálculo da rota do ponto de origem para qualquer serviço da rede da cidade que atenda a modalidade do SEAS. Permitindo identificar aqueles territórios que possuem uma rede mais diversa e ampla daqueles que não possuem.

Para o cálculo da matriz da rede do SEAS Criança 24 horas foram utilizados os seguintes serviços: Centro De Acolhida Especial Para Famílias; Centro De Acolhida Especial Para Gestantes, Mães e Bebês; Centro De Acolhida Especial Para Mulheres; Centro De Acolhida Para Mulheres Imigrantes; e Serviço De Acolhimento Institucional Para Crianças E Adolescentes.

O SEAS Adulto 24 horas o cálculo da matriz da rede considerou os serviços: Centro De Acolhida As Pessoas Em Situação De Rua; Centro De Acolhida Com Inserção Produtiva; Centro De Acolhida Especial Para Catadores; Centro De Acolhida Especial Para Famílias; Centro De Acolhida Especial Para Gestantes, Mães E Bebês; Centro De Acolhida Especial Para Idosos; Centro De Acolhida Especial Para Mulheres e Centro De Acolhida Para Mulheres Imigrantes.

Para o SEAS Misto consideramos os serviços utilizados para o cálculo da matriz da rede do SEAS Criança mais a do SEAS Adulto.

Para o primeiro subcritério foi calculado as médias de população para as quatro modalidades de SEAS. Caso o número de população ultrapassasse a média naquela modalidade, acresce-se um veículo para a entidade (conforme consta na figura 3 e sua descrição abaixo).

Obteve-se os seguintes médias por modalidade: SEAS Adulto 24 horas média igual a 1.182,9 pessoas, sendo que quatro entidades obtiveram valores acima da média (34, 5, 6 e 7); SEAS Criança 24 horas média igual a 299,4, quatro entidades tiveram valores acima da média (12, 14, 16 e 17); SEAS Misto 24 horas média igual a 446,3, enquanto quatro entidades obtiveram valores acima da média (20, 21, 23 e 24) e SEAS Misto 14 horas média igual a 266,9, somente três entidades obtiveram valores acima da média (29, 32 e 33).

O segundo subcritério, a razão entre a quantidade de pontos por entidade sobre a faixa máxima de distância dentro da área de abrangência. Caso a densidade ultrapassasse a média da modalidade do SEAS, acresce-se um veículo.

Médias por modalidade: SEAS Adulto 24 horas igual a 178,8, três entidades ficaram acima da média (34, 5 e 6); SEAS Criança 24 horas igual a 31,6, sendo que três entidades obtiveram valores acima da média (14, 15 e 17); SEAS Misto 24 horas igual a 44,2, enquanto três entidades ficaram acima da média (20, 21 e 24) e SEAS Misto 14 horas igual a 27,8 e somente duas entidades ficaram acima da média (29 e 32).

O terceiro subcritério, a razão entre o quantitativo de população em situação de rua sobre a soma das distâncias para acesso a rede socioassistencial. Acresce-se um veículo para a densidade ultrapassasse a média da modalidade do SEAS.

Médias por modalidade: SEAS Adulto 24 horas igual a 2,2, sendo que cinco entidades ficaram acima da média (1, 11, 2, 3 e 9); SEAS Criança 24 horas igual a 24,5, sendo que somente uma entidade ficou acima da média (19); SEAS Misto 24 horas igual a 13,7, enquanto duas entidades ficou acima da média (22 e 25) e SEAS Misto 14 horas igual a 31,3, sendo que três entidades ficou acima da média. (28, 30 e 31).

Aplicando todos os critérios acima obteve-se os seguintes totais: SEAS Adulto 24 horas total de 33 veículos; SEAS Criança 24 horas total de 22 veículos; SEAS Misto 24 horas total de 24 veículos e SEAS Misto 14 horas total de 30 veículos.

O total geral de veículos previstos para a execução dos serviços na cidade é de 109 veículos. A Figura 5 traz o mapa que apresenta a distribuição espacial dos resultados da distribuição dos veículos de todas as modalidades de SEAS por área de abrangência.

5. Conclusão

É relevante destacar o processo de construção dos critérios e regras a partir de um grupo de trabalho formado por técnicos e gestores para o planejamento e reordenamento de serviços públicos. As regras discutidas em grupo garantem que todos estejam alinhados e, assim, facilita a elaboração e execução da proposta metodológica.

A utilização de dados e evidências para a definição das áreas de abrangência dos serviços de abordagem da prefeitura de São Paulo indica um amadurecimento nos processos de decisão, evitando decisões subjetivas baseadas em opiniões pessoais. Referido trabalho foi baseado em dados e evidências que este observatório produziu nos últimos anos.

A sustentação técnica para o dimensionamento da frota de veículos gera segurança ao gestor na implementação da contratação desse serviço, transparência das ações do gestor público e promove a accountability, pois as ações e decisões podem ser avaliadas com base nas regras estabelecidas, garantindo responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

Mais uma vez foi demonstrado, por meio deste estudo, a importância de se utilizar informações territorializadas geradas por técnicas de geolocalização, principalmente para uma cidade com as dimensões de São Paulo. Essas informações oferecem uma visão mais precisa e abrangente da cidade, permitindo tomada de decisões mais embasadas, promovendo ações mais eficazes e inclusivas.

Destaca-se a construção desse arcabouço teórico e técnico, construído no decorrer dos anos pelos técnicos da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo, que criam constantemente soluções inovadoras para os grandes desafios que uma metrópole como São Paulo apresenta.

Bibliografia

- FITZ (2013), Paulo Roberto. Geoprocessamento sem Complicação. São Paulo: Oficina de Textos.
- IBGEa (2018) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/>. Acesso: em 21 de junho de 2023.
- <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/pt/agencia-home.html>
- ____b (2019), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso: em 12 de julho de 2023.
- SPOSATI, Aldaíza. 2007. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. In Caderno de Textos da VI Conferência Nacional de Assistência Social, Brasília, 14 a 17 de dezembro de 2007.
- MDS, 2014. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf)
- SMADS, 2010. PORTARIA 46/2010/SMADS DISPÕE SOBRE A TIPIFICAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E A REGULAÇÃO DE PARCERIA OPERADA POR MEIO DE CONVÊNIOS (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf)
- MDS, 2013. Perguntas e Respostas: Serviço Especializado em Abordagem Social (https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Perguntas_Servico_AbordagemSocial.pdf)
- pesquisas censitárias de pessoas adultas (SMADS/Qualitest, 2021) e de crianças e adolescentes em situação de rua (SMADS/Painel, 2022),
- MDS, 2017. Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/concepcao_fortalecimento_vinculos.pdf)

Resenha biográfica

João Rafael Calvo da Silva. Graduado em Engenharia Cartográfica pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Especialista em Geoprocessamento pelo Centro Universitário SENAC-SP. Diretor da Supervisão de Pesquisa e Geoprocessamento da Coordenadoria Observatório de Vigilância Socioassistencial (COVS), da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura do Município de São Paulo (SMADS-PMSP). Com experiência em Gestão Pública e Geoprocessamento, atuando principalmente nos seguintes temas: qualidade de bases de dados para sistemas de informações geográficas; geomarketing; planejamento urbano e indicadores socioterritoriais.

Tabelas, gráficos e figuras:

Tabela 1 - População de crianças e adolescentes em situação de rua por subprefeitura encontradas nos no Censo 2022.

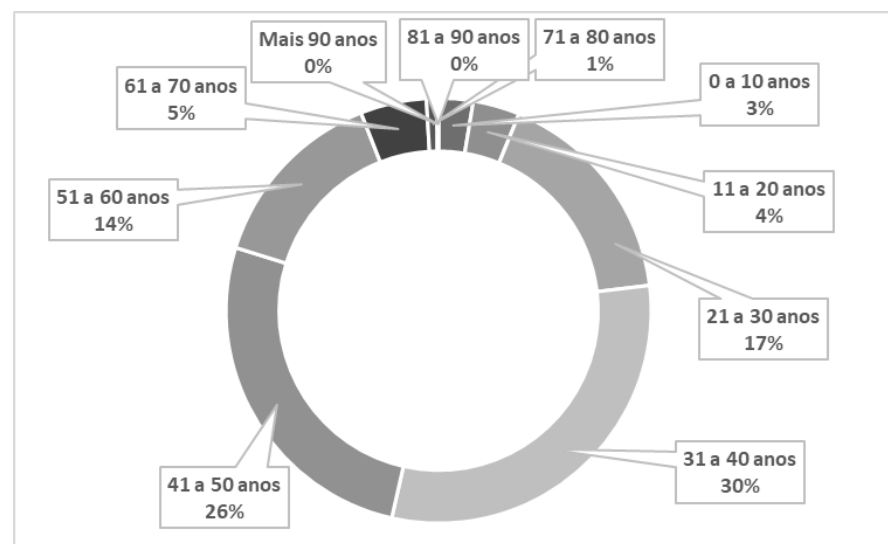
Situação da CA Subprefeitura	Acolhidos		Outras trajetórias de risco		Pernoitando na rua		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
⊕ Sé	144	3,83%	723	19,23%	167	4,44%	1034	27,51%
⊕ Moóca	132	3,51%	248	6,60%	81	2,15%	461	12,26%
⊕ Pinheiros	2	0,05%	316	8,41%	31	0,82%	349	9,28%
⊕ Lapa	21	0,56%	227	6,04%	12	0,32%	260	6,92%
⊕ Vila Mariana	7	0,19%	223	5,93%	21	0,56%	251	6,68%
⊕ Santana / Tucuruvi	15	0,40%	111	2,95%	48	1,28%	174	4,63%
⊕ Casa Verde/ Cachoeirinha	7	0,19%	86	2,29%	6	0,16%	99	2,63%
⊕ Vila Maria/ Vila Guilherme	2	0,05%	94	2,50%	1	0,03%	97	2,58%
⊕ São Mateus	10	0,27%	81	2,15%			91	2,42%
⊕ Santo Amaro	41	1,09%	35	0,93%	7	0,19%	83	2,21%
⊕ São Miguel	16	0,43%	64	1,70%	3	0,08%	83	2,21%
⊕ Itaquera	16	0,43%	60	1,60%	2	0,05%	78	2,08%
⊕ Guaianases	21	0,56%	35	0,93%	3	0,08%	59	1,57%
⊕ Freguesia / Brasilândia	10	0,27%	48	1,28%			58	1,54%
⊕ Butantã	6	0,16%	42	1,12%	6	0,16%	54	1,44%
⊕ Ermelino Matarazzo	29	0,77%	25	0,67%			54	1,44%
⊕ Itaim Paulista	6	0,16%	43	1,14%			49	1,30%
⊕ Ipiranga	8	0,21%	35	0,93%	2	0,05%	45	1,20%
⊕ Penha	31	0,82%	10	0,27%	4	0,11%	45	1,20%
⊕ Aricanduva/ Formosa/ Carrão	5	0,13%	37	0,98%			42	1,12%
⊕ Pirituba	6	0,16%	34	0,90%	2	0,05%	42	1,12%
⊕ Vila Prudente	17	0,45%	21	0,56%	3	0,08%	41	1,09%
⊕ Jaçanã / Tremembé	3	0,08%	33	0,88%			36	0,96%
⊕ M'Boi Mirim	4	0,11%	29	0,77%	1	0,03%	34	0,90%
⊕ Jabaquara	9	0,24%	24	0,64%			33	0,88%
⊕ Capela do Socorro	9	0,24%	17	0,45%			26	0,69%
⊕ Campo Limpo	4	0,11%	17	0,45%	1	0,03%	22	0,59%
⊕ Sapopemba	9	0,24%	5	0,13%			14	0,37%
⊕ Cidade Ademar	8	0,21%	5	0,13%			13	0,35%
⊕ Cidade Tiradentes	2	0,05%	11	0,29%			13	0,35%
⊕ Perus	2	0,05%	10	0,27%			12	0,32%
⊕ Parelheiros	7	0,19%					7	0,19%
Total	609	16,20%	2749	73,13%	401	10,67%	3759	100,00%

Fonte: SMADS/Painel, 2022.

Tabela 2 – Distribuição da População Adultos em Situação de Rua Encontradas nos Logradouros no Censo 2021, por subprefeitura.

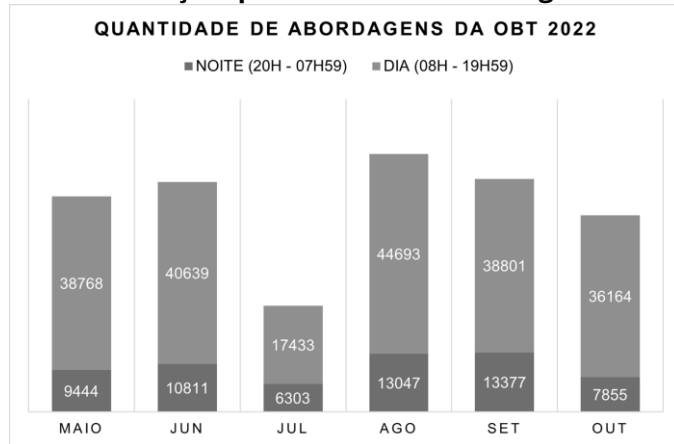
Subprefeitura/Distrito	Nº de pessoas	%
Sé	8.566	44,59%
Mooca	2.254	11,73%
Santana-Tucuruvi	826	4,30%
Vila Mariana	811	4,22%
Lapa	749	3,90%
Santo Amaro	642	3,34%
Vila Maria-Vila Guilherme	468	2,44%
Ipiranga	445	2,32%
Itaquera	425	2,21%
Pinheiros	411	2,14%
Casa Verde-Cachoeirinha	343	1,79%
Penha	337	1,75%
Capela do Socorro	273	1,42%
Guaianases	228	1,19%
Campo Limpo	227	1,18%
Jabaquara	224	1,17%
Aricanduva-Formosa-Carrão	178	0,93%
São Miguel	174	0,91%
Itaim Paulista	173	0,90%
Freguesia-Brasilândia	160	0,83%
Ermelino Matarazzo	153	0,80%
Jaçanã-Tremembé	153	0,80%
Cidade Tiradentes	133	0,69%
Cidade Ademar	130	0,68%
M'boi Mirim	130	0,68%
São Mateus	119	0,62%
Perus	112	0,58%
Vila Prudente	112	0,58%
Butantã	106	0,55%
Pirituba-Jaraguá	86	0,45%
Sapopemba	39	0,20%
Parelheiros	22	0,11%
Total	19.209	100,00%

Fonte: SMADS/Qualitest, 2021

Gráfico 1 – Distribuição Percentual de Abordagens Realizadas pelos SEAS, por Faixas Etárias, na OBT 2022.

Fonte: SMADS/GSUAS/COVS/SisRua, maio a outubro 2022.

Gráfico 2 – Distribuição quantitativa de Abordagens Realizadas pelos SEAS, por mês, na OBT 2022.



Fonte: SMADS/GSUAS/COVS/SisRua, maio a outubro 2022.

Figura 1 – Mapa das Áreas de Abrangências dos SEAS I e II, na Cidade de São Paulo, setembro de 2022.

ÁREA DE ABRANGÊNCIA - SEAS I e II (2022)

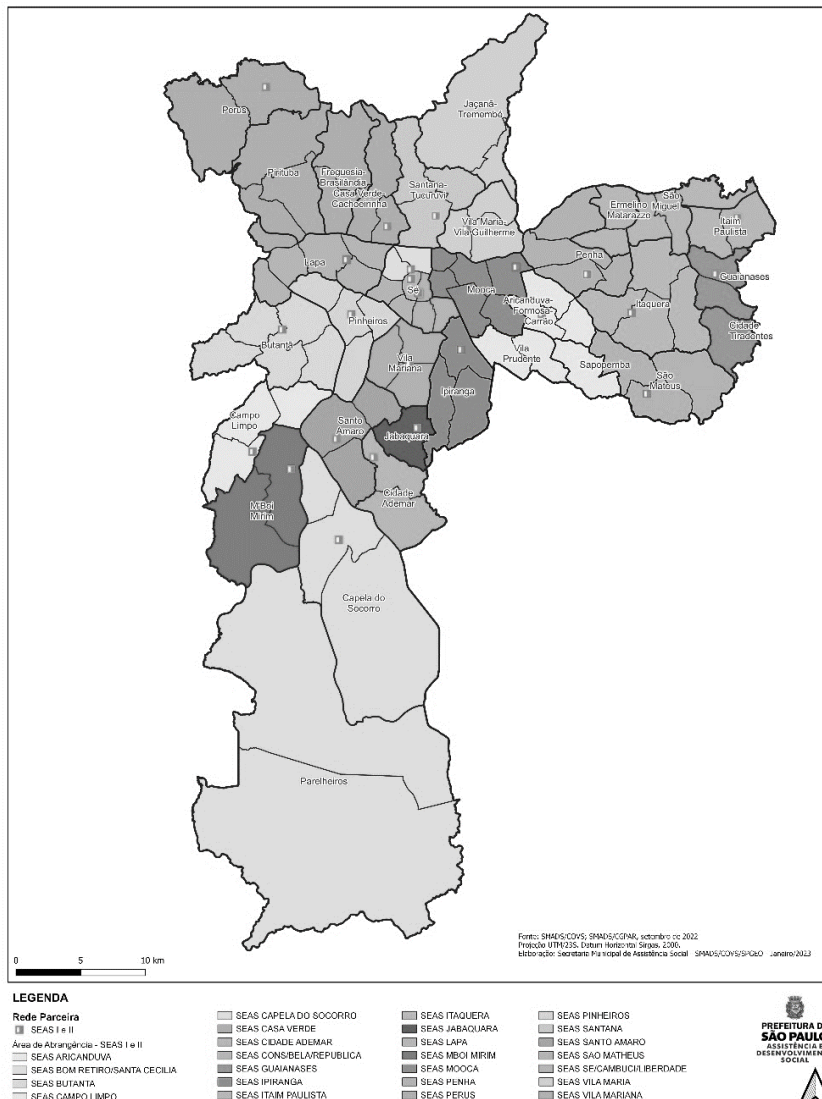


Figura 4. Mapa com as isócronas (raios de percurso de mesma distância) geradas a partir dos pontos de origens dos SEAS.

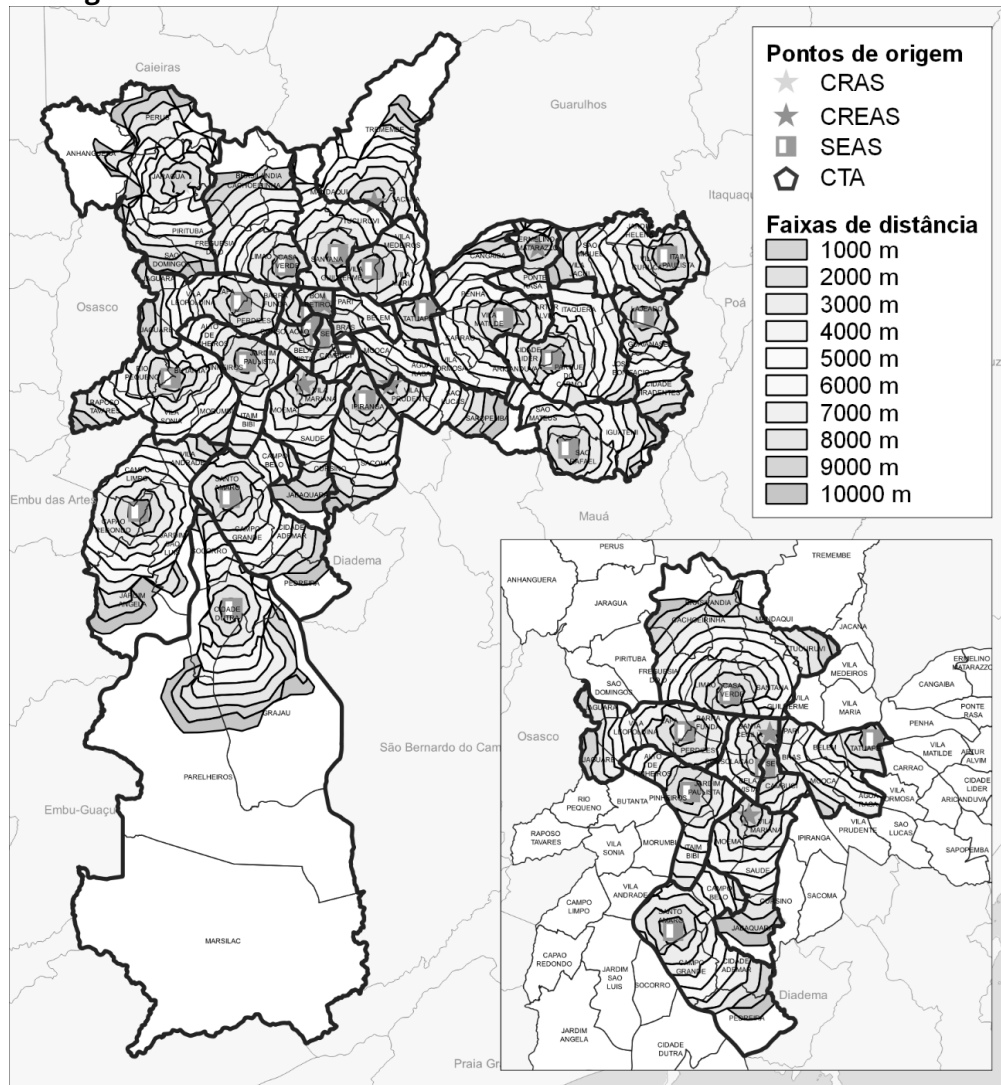


Figura 5 – Mapa da Estimativa de Frota de Veículos por Entidade dos SEAS.

