



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA  
(ILAESP)  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**La situación de la población en situación de calle en Foz de Iguazú:  
diagnóstico, desafíos y respuestas de las políticas públicas**

**ROBBYNSON ALFREDO MARCHENA  
VELAZCO**

Foz do Iguaçu  
2025



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA  
(ILAESP)  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICA**

**La situación de la población en situación de calle en Foz de Iguazú: diagnóstico,  
desafíos y respuestas de las políticas públicas**

**ROBBYNSON ALFREDO MARCHENA VELAZCO**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

Orientador: Dr. Flavio Alfredo Gaitan

Foz do Iguaçu  
2025

ROBBYNSON ALFREDO MARCHENA VELAZCO

**La situación de la población en situación de calle en Foz de Iguazú: diagnóstico,  
desafíos y respuestas de las políticas públicas**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitan  
UNILA

---

Prof. José Renato Vieira Martins  
UNILA

---

Prof. Caio Henrique Lopes Ramiro  
UNILA

Foz do Iguaçu, 19 de dezembro de 2025

## **AGRADECIMIENTOS**

A lo largo de este trabajo, muchas personas contribuyeron de distintas maneras para que fuera posible llegar hasta aquí. A todas ellas, expreso mi sincera gratitud.

En primer lugar, agradezco profundamente a mi madre, por su amor incondicional, su apoyo constante y su fe absoluta en mí. Su fuerza, dedicación y ejemplo fueron mi mayor inspiración durante esta trayectoria. Cada paso que doy está marcado por sus enseñanzas y por la certeza de que siempre puedo contar con su cariño y sabiduría. Este logro también es suyo.

Agradezco igualmente a mi familia, por la paciencia, el ánimo y la comprensión en los momentos de mayor demanda.

Mi reconocimiento se extiende también a mis profesores y orientadores, quienes compartieron conocimientos, ofrecieron orientación y contribuyeron de forma decisiva a la construcción de este trabajo. A los colegas y amigos que acompañaron este proceso, gracias por el apoyo, las conversaciones y la motivación.

Finalmente, agradezco a todas las personas e instituciones que colaboraron durante la investigación y que, directa o indirectamente, hicieron posible la realización de este TCC.

## RESUMEN

La presente investigación analiza la situación de la población en situación de calle en el municipio de Foz de Iguazú, identificando sus características socioeconómicas, principales vulnerabilidades y las respuestas institucionales ofrecidas por el poder público. A partir de datos del Registro Único, documentos oficiales, observación en campo y la aplicación de cuestionarios dirigidos a actores municipales, se examinan las políticas de asistencia social, especialmente los servicios del Centro POP y las Casas de Pasaje, así como los desafíos en su implementación. El estudio también evalúa el papel del Poder Legislativo en la formulación, fiscalización y fortalecimiento de políticas públicas orientadas a este grupo. Los resultados evidencian la insuficiencia de la oferta de servicios frente al crecimiento de la demanda, la necesidad de acciones intersectoriales y la urgencia de alternativas que integren morada, salud, trabajo y protección social. La investigación concluye señalando la importancia de estrategias articuladas y sostenibles que garanticen la dignidad, los derechos y la reintegración social de las personas en situación de calle.

**Palabras clave:** población en situación de calle; Foz de Iguazú; políticas públicas; inclusión social; vulnerabilidad.

## RESUMO

A presente pesquisa analisa a situação da população em situação de rua no município de Foz do Iguaçu, identificando suas características socioeconômicas, principais vulnerabilidades e as respostas institucionais oferecidas pelo poder público. Com base em dados do Cadastro Único, documentos oficiais, observação de campo e aplicação de questionários junto a atores municipais, examinam-se as políticas de assistência social, especialmente os serviços do Centro POP e das Casas de Passagem, bem como os desafios em sua implementação. O estudo também avalia o papel do Poder Legislativo na elaboração, fiscalização e fortalecimento de políticas públicas direcionadas a esse grupo. Os resultados evidenciam a insuficiência da oferta de serviços diante do crescimento da demanda, a necessidade de ações intersetoriais e a urgência de alternativas que integrem moradia, saúde, trabalho e proteção social. Conclui-se ressaltando a importância de estratégias articuladas e sustentáveis que garantam dignidade, direitos e reinserção social às pessoas em situação de rua.

**Palavras-chave:** população em situação de rua; Foz do Iguaçu; políticas públicas; inclusão social; vulnerabilidade.

## ABSTRACT

This research analyzes the situation of the homeless population in the municipality of Foz do Iguaçu, identifying their socioeconomic characteristics, main vulnerabilities, and the institutional responses provided by public authorities. Based on data from the Cadastro Único, official documents, field observation, and questionnaires applied to municipal actors, the study examines existing social assistance policies—especially the services offered by the Centro POP and the Casas de Passagem—along with the challenges faced in their implementation. The research also evaluates the role of the Municipal Legislature in designing, overseeing, and strengthening public policies aimed at this group. The findings indicate that the current service provision is insufficient in relation to the growing demand, highlighting the need for intersectoral actions and the urgency of alternatives that integrate housing, health, employment, and social protection. The study concludes by emphasizing the importance of articulated and sustainable strategies that ensure dignity, rights, and social reintegration for people experiencing homelessness.

**Keywords:** homeless population; Foz do Iguaçu; public policy; social inclusion; vulnerability.

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b> – Ciclo de las políticas públicas según Secchi (2014) .....	17
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Perfil demográfico de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023) .....	33
<b>Gráfico 2</b> – Características étnicas, físicas y geográficas de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023).....	34
<b>Gráfico 3</b> – Escolaridad y alfabetización de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023).....	34
<b>Gráfico 4</b> – Principales motivos para pasar a una situación de calle y frecuencia de contacto con familiares, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023) .....	35
<b>Gráfico 5</b> – Situación laboral de las personas en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023) .....	36
<b>Gráfico 6</b> - Actividad reciente y formas de obtención de renta de la población en situación de calle en la ciudad de Foz de Iguazú (2023) .....	37

**LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CNHIS	Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
COVID-19	Doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
POP	Centro Especializado para a População em Situação de Rua
PR	Paraná (Estado do Brasil)
RDC	Região de Desenvolvimento da Cidadania
SEAS	Secretaria de Assistência Social (Municipal)
SENAD	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>2 MARCO TEÓRICO – METODOLÓGICO.....</b>	<b>13</b>
2.1 MARCO TEÓRICO.....	13
2.1.1 ¿Qué es una Política Pública?.....	13
2.1.2 El ciclo de las Políticas Públicas.....	14
2.1.3 Públicas y gobiernos.....	17
2.1.4 La dimensión espacial de la política pública.....	18
2.1.5 La identificación de los actores y las políticas públicas.....	18
2.2 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS.....	21
2.2.1 Enfoque cualitativo y cuantitativo.....	22
2.2.2 Procedimientos de recolección de datos.....	22
2.2.3 Síntesis del procedimiento.....	23
<b>3 DIAGNÓSTICO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE.....</b>	<b>25</b>
3.1 LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL BRASIL.....	26
3.2 LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN DE CALLE EN FOZ DE IGUAZÚ...29	
3.3 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA.....	37
3.4 ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS.....	39
<b>4 ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS.....</b>	<b>43</b>
<b>5 CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>44</b>
<b>6 CONCLUSIONES.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>48</b>
ANEXOS .....	50
ANEXO 1 – O ATENDIMENTO PARA A POP RUA EM FOZ DO IGUAÇU.....	51
ANEXO 2 - O ATENDIMENTO PARA A POP RUA NO CENTRO POP.....	53

## 1. INTRODUCCION

La situación de la población en situación de calle se ha consolidado como uno de los fenómenos sociales más complejos y desafiantes en América Latina, especialmente en contextos urbanos marcados por desigualdades estructurales, dinámicas migratorias y fragilidades en la protección social. En Brasil, el crecimiento significativo de este grupo en los últimos años —agravado por la crisis económica, los impactos de la pandemia de la COVID-19 y la insuficiencia de políticas públicas integradas— evidencia un problema multidimensional que involucra factores económicos, familiares, de salud mental y de acceso a derechos básicos.

La presencia creciente de personas en situación de calle y de manera particularmente acentuada en Foz de Iguazú, constituye uno de los desafíos sociales más complejos y urgentes para la gestión pública contemporánea. Se trata de un fenómeno multidimensional, marcado por la combinación de factores económicos, familiares, de salud física y mental, acompañados por la precarización del trabajo y la fragilidad de las redes de protección social. En este contexto, comprender las características de esta población y evaluar la capacidad de respuesta del poder público se vuelve fundamental para el diseño de políticas públicas más eficaces y articuladas.

En el municipio de Foz de Iguazú, localizado en la triple frontera con Argentina y Paraguay, esta realidad adquiere características particulares debido al constante flujo de personas y a la intensa movilidad regional. Los servicios municipales, como el Centro POP y las Casas de Pasaje, representan importantes iniciativas de atención, pero enfrentan límites estructurales para responder a la creciente demanda y a la complejidad del fenómeno.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la actual estructura de atención socio asistencial del municipio de Foz de Iguazú es insuficiente para responder de manera integral al crecimiento y a la complejidad de la población en situación de calle, debido principalmente a limitaciones institucionales, falta de articulación intersectorial y oferta inadecuada de servicios y políticas de inclusión social. Así, aun cuando existen esfuerzos significativos por parte del Centro POP, de las Casas de Pasaje y de actores legislativos, las acciones actuales no logran enfrentar las causas profundas que originan y perpetúan esta condición de vulnerabilidad.

Con base en esta hipótesis, la investigación tiene como objetivo general analizar el perfil, las necesidades y los principales factores que influyen en la situación de calle en Foz de Iguazú, así como evaluar la efectividad de las políticas públicas y de la red socio asistencial destinada a este grupo.

Para ello, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar el perfil sociodemográfico, educativo, laboral y de salud de las personas en situación de calle en el municipio;

- Identificar los factores estructurales, sociales y subjetivos que contribuyen a la permanencia o ingreso a la situación de calle;

- Analizar la percepción y la actuación del Poder Legislativo municipal respecto a la formulación, fiscalización y fortalecimiento de políticas públicas dirigidas a esta población;

- Proponer alternativas y recomendaciones para la mejora de la atención, la protección social y los procesos de reinserción social, laboral y habitacional.

La investigación adopta un enfoque teórico-metodológico mixto, combinando datos cuantitativos del Registro Único con información cualitativa proveniente preliminarmente, sobre la base de dos entrevistas, el papel del Poder Público —con énfasis en la actuación del Legislativo municipal— en el diseño, supervisión y fortalecimiento de políticas orientadas a este segmento poblacional.

Originalmente, la investigación se proponía analizar el ciclo completo de las políticas públicas relacionadas con la población en situación de calle en Foz de Iguazú. Sin embargo, debido a limitaciones de tiempo, acceso a información y disponibilidad de actores institucionales, fue posible avanzar de manera consistente solo en las primeras fases del ciclo, específicamente en:

- Identificación y caracterización del problema, a partir del análisis de datos del Registro Único y de registros institucionales;

- Identificación de actores locales relevantes, tanto del Ejecutivo como del Legislativo;

- Realización de entrevistas preliminares con actores del poder público y

- Análisis exploratorio de percepciones institucionales sobre el fenómeno y sobre la capacidad de respuesta del municipio.

Por lo tanto, este estudio no desarrolla un análisis integral de todas las etapas del ciclo de políticas públicas (formulación, implementación, evaluación), sino

que se concentra en una fase preliminar, orientada a construir un diagnóstico robusto y contextualizado que sirva como base para investigaciones o desarrollos institucionales futuros.

## 2. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este capítulo busca explicar a través del campo de los conocimientos teóricos y metodológicos el proceso de las políticas públicas, partiendo por definir los principales conceptos, conocer sus fases, entender la relevancia de los gobiernos en la actuación de las políticas públicas, el espacio dimensional donde estas se pueden desarrollar y los actores encargados a enfrentar los diversos problemas públicos.

Este tipo de investigación busca combinar el abordaje cualitativo y el abordaje cuantitativo, para así obtener una comprensión más amplia sobre el público a estudiar dentro de la investigación, sobre las personas en situación de calle, como así también mostrar en base a entrevistas, cuestionarios y debates los diversos problemas que tienen que enfrentar estas personas día tras día.

### 2.1 MARCO TEÓRICO

#### 2.1.1 ¿Qué es una política pública?

El concepto de política pública es amplio, dinámico y polisémico. Diversas áreas del conocimiento —como la ciencia política, la sociología, la administración pública y la economía— lo utilizan desde perspectivas distintas, lo que hace imprescindible aclarar y operacionalizar su significado antes de avanzar en cualquier análisis. Esta diversidad de enfoques refleja la complejidad del proceso mediante el cual los gobiernos identifican problemas, toman decisiones, implementan acciones y producen efectos sobre la vida colectiva.

A partir de esta pluralidad conceptual, distintos autores han intentado definir qué se entiende por política pública. Mead (1995) la describe como un campo dentro del estudio de la política que analiza la acción del gobierno frente a grandes cuestiones públicas. Lynn (1980) la concibe como un conjunto de acciones gubernamentales orientadas a producir efectos específicos en la sociedad. En la misma línea, Peters (1986) afirma que una política pública es la suma de actividades de los gobiernos —ya sea de manera directa o por delegación— que influyen en la vida de los ciudadanos. Dye (1984) sintetiza esta idea de forma clásica al afirmar que política pública es “lo

que el gobierno decide hacer o no hacer” (Hochman, Arretche y Marques, 2007, p. 68)

Michael Howlett, M. Ramesh y Anthony Perl (2013), describen a las políticas públicas como un conjunto de acciones y decisiones tomadas por los gobiernos para resolver problemas públicos o satisfacer las necesidades de la sociedad.

Así entendida, una política pública implica identificar y definir problemas; la formulación de alternativas o soluciones; la implementación de las acciones elegidas y la evaluación de resultados. Este proceso incluye la participación de diferentes actores, como políticos, burócratas, grupos de interés y ciudadanos, y está influenciado por factores económicos, sociales y culturales.

Existen múltiples teorías sobre el surgimiento, continuidad e, incluso, finalización de una determinada política pública. En este trabajo se presenta, brevemente, la noción de ciclo de políticas, por su carácter heurístico al permitir organizar y comprender las principales fases que componen el proceso de una política. Por ello, en este trabajo se presenta brevemente dicha noción, destacando su utilidad para identificar y analizar las etapas clave de una política pública.

### 2.1.2 El ciclo de las políticas públicas

Para Leonardo Secchi (2014), el ciclo de las políticas públicas consiste en un modelo teórico para comprender el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas se compone de varias fases interrelacionadas, que ayudan a organizar y comprender las etapas del proceso.

Según Secchi (2014), el ciclo de las políticas públicas se puede dividir en siete fases principales: identificación del problema; formación de la agenda; formulación de alternativas; toma de decisión; implementación; evaluación y extinción.

En la identificación del problema, este se considera como:

[...] A discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública (SECCHI, 2014, p. 44).

El siguiente paso es la formación de la agenda, definida como “...um con-

junto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (p. 46). Basicamente existen dos tipos de agenda: política, que refiere al “conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”; y formal, “também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar” (SECCHI, 2014, p. 46).

En la tercera etapa, en lo que respecta a la construcción de alternativas, el autor considera que “é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos” (SECCHI, 2014 p. 48). Así el <sup>1</sup>*policymaker* puede utilizar cuatro mecanismos para la inducción del comportamiento:

[...] Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos [...] Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos [...] Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral [...] Soluções técnicas: não influenciar comportamento diretamente. Mas sim aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma direta (SECCHI, 2014, p. 39).

Es importante tener en cuenta que la idea de ciclo no significa que las etapas deban darse en el orden presentado analíticamente o, incluso, que todas las fases vayan a ocurrir. Las mismas fases pueden ocurrir de manera secuencial o simultánea, dependiendo del contexto y naturaleza de las políticas públicas en cuestión. Así, la teorización del ciclo de las políticas públicas es un modelo útil para organizar y comprender los complejos procesos involucrados en la formulación e implementación de políticas.

La fase de toma de decisiones “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas (SECCHI, 2014, p. 51). Así, surgen los llamados modelos de <sup>2</sup>racionalidad.

---

<sup>1</sup> Un policymaker es el tomador de decisiones involucrado en alguna de las fases del ciclo de políticas públicas. Puede ser una persona, un grupo, un órgano del Estado o incluso actores de la sociedad que influyen directamente en la definición del problema, en la formulación, en la toma de decisiones, en la implementación o en la evaluación.

<sup>2</sup> En Secchi (2014), los modelos de racionalidad se refieren a las diferentes formas en que los actores públicos toman decisiones del proceso de políticas públicas.

En la etapa de implementación de la política pública, el autor considera que es importante estudiarla para “visualizar, por medio de instrumentos analíticos mais estructurados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.)” (p.56).

Secchi menciona que “también significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados” (SECCHI, 2014, p. 56).

Secchi (2014) cita a Sabatier (1986) al mencionar dos modelos de implementación de políticas públicas:

[...] Modelo *top-down*; caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração” (WILSON, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração) (SECCHI, 2014, p. 60).

[...] Modelo *bottom-up*: caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas (SECCHI, 2014, p. 61).

La siguiente fase, en el ciclo de políticas públicas, se refiere a la evaluación, el cual “é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como, sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1977, p, 711 apud SECCHI, 2014, p. 62).

La última etapa, se refiere a la extinción de la política pública. Un proceso de culminación de una política puede originarse, de acuerdo con Giuliani (2005 *apud* Secchi, 2014), en base a tres causas: la primera, el problema que originó la política pasa a ser percibido como resuelto; la segunda, los programas, las leyes o las acciones que mantenían activa la política pública son percibidos como ineficaces; la tercera, el problema pierde importancia (SECCHI, 2014, p. 67).

Cuadro 1 – ciclo de las políticas públicas según Secchi (2014)

<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>
1. Identificación del problema	Reconocimiento de un problema social que exige la acción del Estado
2. Inserción en la agenda	Inclusión del problema en la pauta de prioridades del gobierno
3. Formulación de alternativa	Elaboración de propuestas de intervención para enfrentar el problema
4. Tomada de decisiones	Opción de una o más alternativas por parte de las autoridades públicas
5. Implementación	Acción práctica de la política, con articulación de recursos e instituciones
6. Avaliação	Análisis de resultados, impactos y posibles correcciones en la política

**Fuente:** Adaptado de Secchi (2014).

### 2.1.3 Públicas y gobiernos

Los gobiernos tienen un papel central en la definición, formulación e implementación de las políticas públicas. En términos generales, pueden entenderse como el conjunto de instituciones estatales responsables de conducir la acción pública, lo que incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo y, en ciertos aspectos, el Judicial, así como la administración pública que ejecuta las decisiones políticas. Para Hochman, Arretche y Marques (2007), los gobiernos —concebidos como estructuras organizadas que detentan autoridad legítima, capacidad de decisión y control de recursos públicos— son los responsables de identificar los problemas sociales, económicos y políticos que requieren intervención, definiendo prioridades y estableciendo objetivos claros para la acción pública.

Así, los decisores políticos necesitan desarrollar planes y estrategias para alcanzar los objetivos que fueron definidos, utilizando los recursos disponibles y coordinando esfuerzos entre diferentes sectores y niveles de gobierno. En ese sentido, la puesta en práctica de las políticas públicas definidas como prioritarias se da a través

de la creación y gestión de programas y proyectos, asegurando (o, al menos, intentando) que las acciones planificadas se lleven a cabo de manera efectiva y eficiente.

Como afirman los autores:

[...] apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenómenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998), apesar de tornarem a atividade de governar e formular políticas públicas mais complexa (Hochman, Arretche, Marques, 2007, pag. 72).

#### 2.1.4 La dimensión espacial de la política pública

Secchi (2014) analiza el espacio en el que se desarrollan las políticas públicas, es decir, el conjunto de arenas institucionales donde los actores interactúan, toman decisiones y disputan sentidos sobre los problemas públicos. Antes de presentar la cita, el autor destaca que las políticas no ocurren en un vacío, sino en entornos estructurados por reglas formales, competencias y límites territoriales que condicionan la acción de los actores.

[...] de acordo com a escola institucionalista tradicional, instituições são de regras formais, que condicionam o comportamento dos indivíduos. Aplicando esse conceito à área de passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas, as instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas são construídas. Instituições nessa acepção são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais (SECCHI, 2014, p. 82).

En síntesis, la reflexión de Secchi (2014) subraya que las políticas públicas no se desarrollan de manera aislada ni arbitraria: están siempre condicionadas por un conjunto de reglas, competencias y límites territoriales que estructuran la acción del Estado y de los actores involucrados. Comprender esta dimensión institucional es fundamental para analizar cómo se formulan, implementan y disputan las políticas, ya que el espacio institucional determina qué puede hacerse, quién puede decidirlo y bajo qué normas se lleva adelante cada política pública.

#### 2.1.5 La identificación de los actores y las políticas públicas

La identificación de los actores que forman parte del proceso de formulación e implementación de una política pública es fundamental para comprender cómo se toman las decisiones, cómo se distribuye el poder y cuáles intereses influyen en la acción del Estado. En otras palabras, conocer quiénes participan y cómo interactúan permite entender por qué ciertas políticas avanzan, cambian de rumbo o incluso fracasan.

En este sentido, Secchi (2014) define a los actores como:

[...] todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações (SECCHI, 2014, p. 99).

Desde esta perspectiva, los actores no solo participan: inciden, disputan y orientan el rumbo de las políticas públicas.

En la misma línea, Moon e Ingraham (1998) proponen una clasificación que distingue tres grandes grupos de actores: políticos, burócratas y sociedad civil. Sin embargo, cada política pública opera dentro de un espacio específico, lo que implica que la configuración de actores no es uniforme. Como señala Secchi (2014):

[...] Cada arena política tem uma configuração de atores peculiar, com prevalência de alguns e ausência de outros. A arena política da área de saúde é ocupada por atores diferentes dos da arena de segurança pública, que por sua parte tem configuração diferente da arena de reformas administrativas (SECCHI, 2014, p 100).

Esto refuerza la importancia de analizar el contexto institucional y sectorial en el que se desarrolla cada política.

Además de identificar quiénes son los actores, Secchi también distingue cómo se comportan y qué lógicas de gestión predominan en sus interacciones. El autor recupera dos modelos provenientes de la administración pública —el burocrático weberiano y el gerencial— para explicar las distintas formas de organización y funcionamiento del Estado:

[...] o modelo burocrático weberiano, que prega os princípios de legalidade e

impessoalidade, e o modelo gerencial, que prega conceitos de eficácia e orientação ao cliente/usuário dos serviços públicos.” (SECCHI, 2009 *apud* SECCHI, 2014, p. 105)

Estas lógicas influyen en cómo los actores interpretan su papel, sus responsabilidades y la manera en que toman decisiones.

Otro aporte central del autor es la noción de modelos de relación y predominio, fundamentales para comprender no solo quién participa, sino cómo interactúan estos actores y quién logra imponer sus intereses. Para ello, Secchi (2014) define:

“[...] construtos teóricos, testados empíricamente, de como os atores interagem, quais são suas conexões, coalizões e enfrentamentos mais prováveis. Por modelo de prevalência nos referimos a construtos teóricos, também alimentados pela observação prática, de quais atores conseguem fazer valer suas vontades sobre a vontade dos demais atores em um processo de política pública.” (SECCHI, 2014, p. 117)

A partir de esta idea general, Secchi presenta diferentes modelos utilizados para interpretar las interacciones entre los actores dentro del proceso de políticas públicas.

El primer modelo es el principal-agente, que explica las relaciones de delegación en las que un actor (el principal) contrata o delega una tarea a otro (el agente). Según el autor:

“[...] o principal é aquele que contrata uma pessoa ou organização para que ela faça coisas em seu nome. O agente é a pessoa ou organização contratada pelo principal. Usando este modelo para interpretar fenômenos em políticas governamentais, pode-se perceber uma cadeia de relacionamentos.” (SECCHI, 2014, p. 117)

El segundo es el modelo de redes de políticas públicas, que enfatiza la interacción predominantemente informal entre actores públicos y privados:

“[...] uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas.” (SECCHI, 2014, p. 119)

Estas redes se caracterizan por la interdependencia, la libertad de entrada y salida, la dispersión del control, las relaciones no jerárquicas y la búsqueda de intereses que van más allá de los propios miembros de la red.

A continuación, Secchi incorpora cómo distintas corrientes teóricas de las ciencias políticas interpretan el papel de los actores dentro del proceso decisorio.

Desde una perspectiva elitista, por ejemplo: “[...] poucos atores (elites) têm a capacidade de determinar o rumo das políticas públicas.” (SECCHI, 2014, p. 121).

En esta lógica, los marxistas estructuralistas —como Althusser y Poulantzas— entienden que las élites en el capitalismo son los detentores del capital, y que el Estado reproduce sus intereses:

“[...] o estado é dominado pelos interesses econômicos capitalistas que o forçam a reproduzir os esquemas de exploração de uma classe (trabalhadores) pelos de outra (capitalistas). As políticas públicas, por consequência, nada mais são que expressões de um estado reprodutor dos interesses do capital.” (SECCHI, 2014, p. 122)

Frente a este enfoque, el pluralismo sostiene que diferentes grupos poseen capacidad de influencia y que ninguno domina completamente el proceso:

“[...] não percebe a predominância de um ator ou conjunto de atores, chegando à conclusão de que todos conseguem influenciar, de alguma maneira, as decisões e os caminhos tomados pela comunidade política.” (SECCHI, 2014, p. 99)

Finalmente, el autor presenta el modelo de los Triángulos de Hierro, muy influyente en los años 1960, que describe relaciones estables de apoyo mutuo entre grupos de interés, políticos parlamentarios y burocracias públicas:

“[...] relações de apoio entre grupos de interesses, políticos parlamentares e burocratas membros de agências governamentais. Segundo tal esquema, a relação entre esses três grupos de atores é considerada crucial na definição de políticas públicas nacionais.” (SECCHI, 2014, p. 123)

## 2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabajo adopta una abordaje metodológica mixta, combinando datos cuantitativos y cualitativos con el fin de obtener una comprensión más amplia y profunda de la situación de la población en situación de calle en Foz de Iguazú. La investigación se enmarca en una estrategia exploratoria, adecuada para contextos en los que existe escasa sistematización previa de información y donde se busca identificar características, dinámicas y necesidades de un fenómeno complejo.

A continuación, se presentan los procedimientos de recolección de datos y los instrumentos utilizados.

### 2.2.1 Enfoque cualitativo y cuantitativo

La dimensión cuantitativa se basa en el análisis de registros administrativos del <sup>3</sup>Centro POP y de las <sup>4</sup>Casas de Pasaje, así como en la sistematización descriptiva de datos sociodemográficos, de salud, trayectoria y ciudadanía presentes en los informes institucionales del municipio.

La dimensión cualitativa incorpora entrevistas y el análisis de la percepción de actores institucionales clave.

Este enfoque permite comprender significados, orientaciones, prácticas institucionales y evaluaciones subjetivas que no emergen a partir de datos numéricos.

Ambas dimensiones se articulan para ofrecer un panorama completo del fenómeno.

### 2.2.2 Procedimientos de recolección de datos

La recolección de datos se desarrolló entre el año 2023-2025 en diferentes espacios institucionales y públicos del municipio. Los procedimientos fueron los siguientes:

#### a) Análisis documental

Incluyó la revisión de:

- normativas federales, estatales y municipales referentes a la política de atención a personas en situación de calle;
- informes institucionales del Centro POP y de las Casas de Pasaje;
- actas, proyectos de ley y materiales producidos por la Cámara Municipal de Foz de Iguazú;
- estadísticas oficiales del municipio y del <sup>5</sup>SUAS.

---

<sup>3</sup>El Centro de Referencia Especializado para la Población en Situación de Calle (Centro POP) es una unidad de la Protección Social Especial de Media Complejidad del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), destinada a atender a personas que viven en la calle.

<sup>4</sup>Son espacios de acogida temporal que brindan refugio, asistencia y apoyo social a personas o familias en situación de vulnerabilidad, permitiéndoles reorganizarse emocional, social y económicamente antes de regresar a la vida cotidiana o a una vivienda permanente.

<sup>5</sup>Sistema Único de Asistencia Social, es la política pública brasileña que garantiza protección social a personas en situación de vulnerabilidad o riesgo social, organizando servicios, programas y beneficios para asegurar derechos y dignidad social.

Este análisis permitió contextualizar la estructura de atención y el marco institucional vigente.

b) Entrevistas semiestructuradas con actores clave

Se llevo a cabo el envío de formularios con preguntas, en el año 2023, a ser respondidos por:

-La Coordinadora de Protección Social de Media Complejidad de la Secretaría de Asistencia Social, con el objetivo de recoger información oficial sobre el perfil, las necesidades y los principales desafíos de la atención a la población en situación de calle.

-El coordinador del Centro POP, para indagar sobre el funcionamiento del servicio, capacidad, protocolos de atención, flujo de usuarios, limitaciones institucionales y percepción de demandas emergentes.

Las preguntas fueron respondidas en conjunto, alegando que ambos pertenecen a la misma directoria.

Las preguntas utilizadas se encuentran detalladas en el Anexo 1.

c) Formulario dirigido a concejales del municipio

Se diseñó un formulario específicamente orientado a captar la percepción de los concejales de Foz de Iguazú respecto a:

- la situación de la población en situación de calle;
- acciones legislativas existentes;
- desafíos institucionales identificados por el Poder Legislativo;
- propuestas o iniciativas en curso;
- evaluación del papel del Legislativo en la fiscalización de políticas públicas.

cas.

Este instrumento fue enviado en el año 2025 y constituye una fuente fundamental para comprender el posicionamiento del Legislativo local. La lista completa de preguntas aplicadas se presenta en el Anexo 2.

### 2.2.3 Síntesis del procedimiento

La combinación de análisis documental y formularios permitió triangular información y construir un diagnóstico amplio y fundamentado del fenómeno. Este con-

junto de procedimientos resulta adecuado para una investigación de carácter exploratorio y para describir de forma rigurosa la situación de la población en situación de calle en el municipio.

### 3. DIAGNÓSTICO DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

En este capítulo se presentará el diagnóstico sobre la población en situación de calle, tanto en el país de Brasil y del Municipio de Foz de Iguazú, así poder entender el perfil de esta población y las causas que los pueden llevar a esa situación de vulnerabilidad.

Las personas en situación de calle son aquellas que viven en una condición de vulnerabilidad extrema, muchas veces invisibilizadas por la sociedad. En la actualidad el concepto que es utilizado para definir a esta población en situación de calle es la siguiente:

[...] um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (Definição utilizada no Decreto Presidencial 7053, de 31 de dezembro de 2009).

Estos son individuos que enfrentan múltiples desafíos, así se puede profundar en las siguientes características que tienen en común estas personas en situación de calle.

[...] A heterogeneidade identificada na População em Situação de Rua evoca o reconhecimento da diversidade dos grupos existentes nas ruas e suas distintas localizações na cidade. São diversos os grupos de pessoas que estão nas ruas: imigrantes, desempregados, egressos dos sistemas penitenciário e psiquiátrico, entre outros, que constituem uma enorme gama de pessoas vivendo o cotidiano das ruas. Ressalte-se ainda a presença dos chamados “trecheiros”: pessoas que transitam de uma cidade a outra (na maioria das vezes, caminhando a pé pelas estradas, pedindo carona ou se deslocando com passes de viagem concedidos por entidades assistenciais). (BRASIL, 2008, p. 8).

Otros actores buscan reflexionar sobre la “heterogeneidad” que existe entre las personas en situación de calle, acrecentando así otras categorías. En ese sentido, Silva (2009, p. 20) afirma:

[...] as pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia e sustento possuem características diversas em relação ao tempo de rua, às causas imediatas que as conduziram à situação de rua, às relações que estabelecem com o trabalho antes e após a situação de rua e ao perfil socioeconômico.

Por su parte, Bove y Figueredo (2015), describen a las personas en situación de calle como individuos que generalmente no tienen acceso a una casa estable y enfrentan múltiples desafíos como falta de alimentación adecuada, cuidados de salud y seguridad. Más allá de lo mencionado, estas personas son frecuentemente marginalizadas y discriminadas por la sociedad, lo que agrava más su situación.

Los autores destacan la importancia de reconocer los derechos humanos de esta población y la necesidad de políticas públicas y acciones sociales que promuevan la inclusión y la dignidad de estas personas.

### 3.1 LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL BRASIL

El aumento de las personas en situación de calle es, actualmente, un tema destacado y preocupante en todo el territorio brasileño, especialmente después de la crisis provocada por la pandemia del covid-19, problema el cual está siendo visibilizado y abordado por diferentes instituciones gubernamentales. A raíz de este impacto que generó la pandemia del covid-19, el <sup>6</sup>“Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada” (Ipea) recopila y revela información sobre la dimensión del problema en la sociedad brasileña. Así, entre 2019 y 2022, se registró un incremento del 38% de personas que pasaron a situación de calle, llegando a la cifra de 281.742 personas en todo el territorio nacional.

El Ipea señala que las investigaciones cuantitativas sobre la población en situación de calle todavía presentan limitaciones importantes.

Desde 2010, este grupo pasó a ser registrado dentro del <sup>7</sup>Registro Único, junto con otros segmentos sociales de baja renta. Esto significa que el sistema no permite diferenciar con precisión cuántas de las personas registradas están realmente en situación de calle ni monitorear su evolución de manera adecuada.

Además, el último censo nacional específico sobre esta población fue realizado en 2008, lo que deja un vacío significativo de información oficial.

---

<sup>6</sup>Es una fundación pública federal vinculada al gobierno brasileño, que produce investigaciones y análisis económicos y sociales para apoyar la formulación y evaluación de políticas públicas en Brasil.

<sup>7</sup>Es un sistema del Gobierno Federal de Brasil que identifica y registra a las familias de bajos ingresos.

En la actualidad, los estudios dependen casi exclusivamente de los datos del Registro Único, que no fueron diseñados originalmente para medir ni contabilizar de forma exacta a la población en situación de calle.

Como consecuencia, la comprensión sobre el crecimiento, perfil y distribución territorial de este grupo sigue siendo limitada e incompleta.

Según Santos, Silva y Souza (2022), en Brasil, el perfil de las personas en situación de calle adquiere una serie de características particulares, las cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

a. Demografía: La mayoría son hombres adultos, representando cerca de 87% de esta población y en su mayoría compuesta por personas negras, que llegan a cerca del 68%.

b. Factores socioeconómicos: Estas personas viven en extrema pobreza, muchas de ellas con menos de un dólar por <sup>8</sup>día. La condición de calle generalmente es resultado de las desigualdades sociales y de la poca ejecución social que se pueda dar en el país.

c. Salud y bienestar: Una parte considerable de esta población sufre de problemas de salud mental, como depresión y ansiedad, más allá de enfrentar desafíos como abusos de sustancias tóxicas.

d. Desafíos de reintegración en la sociedad: Los autores enfatizan la necesidad de abordajes compasivos y de apoyo para la reintegrarlas en la sociedad, en vez de tratarlos con medidas represivas, dificultando así su reintegración en la sociedad. En ese sentido, defienden políticas que aborden las causas profundas de la situación de calle, como fácil acceso a una vivienda, empleos y servicios de salud mental.

Este perfil detallado ayuda a comprender mejor las necesidades y desafíos enfrentados por esas personas y la importancia de implementar políticas públicas eficaces para las personas en situación de calle, así poder reintegrarlas dentro de la sociedad y puedan obtener una mejor calidad de vida. (SANTOS, M; SILVA, E; SOUZA, L; 2022).

---

<sup>8</sup>Como se sabe, la línea de pobreza extrema del Banco Mundial, adoptada también por el Brasil, es de 2,35 dólares PPP al día. La pobreza extrema incluye a las personas que no llegan a adquirir los bienes esenciales de la canasta de alimentos; es decir, pueden padecer hambre. subalimentación, estando así su propia existencia en riesgo.

En Brasil, además de las iniciativas filantrópicas y religiosas que históricamente han actuado en apoyo a las personas en situación de calle, existen servicios públicos específicos previstos en la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS). Entre ellos se destacan los Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) y las Casas de Pasaje, ambos integrados al Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Los Centros POP, creados formalmente por la Tipificación Nacional de Servicios Socio asistenciales (Resolução CNAS nº 109/2009), constituyen la principal puerta de entrada para la atención especializada de esta población. Su objetivo no es apenas ofrecer espacio para higiene, alimentación o descanso, sino garantizar la protección social especial de media complejidad, promoviendo procesos de acompañamiento social, elaboración de planes individuales, apoyo psicológico, mediación familiar, fortalecimiento de vínculos y acceso a la documentación civil, salud, educación y trabajo.

Estos servicios funcionan en el período diurno y su existencia responde a una comprensión más amplia del fenómeno de la situación de calle, reconociéndolo como un problema que involucra exclusión social, rupturas afectivas, fragilidad de redes familiares, violencias acumuladas y dificultades de inserción laboral. Su financiamiento proviene de un modelo cofinanciado, combinando recursos federales del Ministerio do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), complementados por aportes del estado y, principalmente, del municipio, responsable directo de su gestión.

Por su parte, las Casas de Pasaje (ou Casas de Passagem), también reguladas por la PNAS y por la Tipificación de 2009, integran los servicios de protección social especial de alta complejidad. Funcionan como dispositivos de acogimiento emergencial y temporal para personas en situación de calle que requieren pernoctar en un espacio seguro.

Pueden operar en dos modalidades:

- a) Alojamiento nocturno, donde los usuarios entran por la tarde/noche y salen por la mañana;
- b) Alojamiento temporal prolongado, para casos que requieren un período más extenso de protección, dependiendo del diagnóstico social.

Estos servicios también son cofinanciados y administrados por la gestión municipal, pudiendo ser ejecutados directamente por el poder público o mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil.

La existencia articulada del Centro POP y de las Casas de Pasaje materializa la estructura prevista en el SUAS para garantizar atención continuada, combinando servicios diurnos y nocturnos. No obstante, la literatura señala que, en muchos municipios, estos dispositivos enfrentan limitaciones estructurales, como escasa capacidad de acogimiento, equipos incompletos, dificultades de articulación intersectorial (particularmente con salud mental, empleo y vivienda) y falta de estrategias de salida efectiva de la calle.

En síntesis, los Centros POP y las Casas de Pasaje representan la dimensión institucional y pública de la política de atención a la población en situación de calle en Brasil. Funcionan como espacios de protección, reconstrucción de vínculos y referencia territorial, pero todavía operan en un contexto de restricciones presupuestarias y de desafíos para consolidarse como políticas integrales, intersectoriales y sostenibles.

### 3.2 LA PROBLEMÁTICA DE LA POBLACIÓN DE CALLE EN FOZ DE IGUAZÚ

Foz de Iguazú tiene la particularidad de ser un municipio de frontera trinacional, limítrofe con Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina), con un gran movimiento de personas. Esto se refleja directamente en el dinamismo urbano y los flujos de personas que viven en las calles. Parte de la población sin hogar está compuesta por personas que trabajan, pero no cuentan con ingresos suficientes para mantener un espacio y así vivir de manera digna.

En el caso de Foz de Iguazú, la dinámica laboral de las personas en situación de calle está fuertemente influenciada por la condición fronteriza del municipio. Muchos de los individuos que circulan por la ciudad realizan trabajos temporarios, intermitentes o totalmente informales —como recolección de reciclables, vigilancia improvisada de autos, “bicos”, limpieza casual o prestación esporádica de servicios— sin cualquier garantía de derechos laborales o de protección social. A esto se suma la presencia de personas que ya tuvieron experiencias de empleo formal, pero que en-

frentan dificultades para reintegrarse al mercado de trabajo local debido a la rotatividad, la baja escolaridad, la dependencia química o la falta de documentación.

Un fenómeno característico de las ciudades de frontera, y especialmente visible en Foz de Iguazú, es la circulación de transeúntes itinerantes —conocidos popularmente como *malabaristas*, *mochileros*, *andarillos* o *viajantes*— que se desplazan entre ciudades realizando actividades informales en espacios turísticos y semáforos. A diferencia de los residentes locales en situación de calle, este grupo presenta un patrón de movilidad más intenso y permanece períodos breves en el municipio, utilizando Foz como punto de tránsito entre Brasil, Argentina y Paraguay. Esta presencia contribuye a la constante renovación de personas en circulación por el espacio público y refuerza la complejidad del fenómeno en la región.

Se trata de personas que demandan recursos de la ciudad en forma de servicios públicos de forma ocasional, utilizando los servicios del Centro Pop, por ejemplo. De este ejemplo, es posible ver que cada persona en situación de calle necesita diferentes servicios, programas, proyectos y acciones, más cercanos a sus realidades, ya que cada uno de ellos se encuentra en situaciones de diferente riesgo y vulnerabilidad.

El municipio de Foz de Iguazú cuenta con la secretaria municipal de la asistencia social, regida actualmente por la ley nº 5.200, de 19 de diciembre del 2022, que dispone sobre el: “Sistema Único de Assistência Social do Município de Foz do Iguazú e da outras providências”. Ofreciendo un servicio a los ciudadanos a través de los diferentes centros de referencia y entidades que componen la asistencia social.

En el caso de las personas en situación de calle son atendidas por la directoría de la protección social especial de la asistencia social del municipio de Foz de Iguazú que:

“É a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação trabalho infantil, entre outras” (Prefeitura Municipal de Foz do Iguazú, 2020).

La denominada *Divisão de Proteção Social Especial de Média Complexidade (DVPMC)* es el sector de la Secretaría Municipal de Asistencia Social responsable por coordinar los servicios dirigidos a personas y familias que enfrentan violaciones

de derechos, pero que no requieren separación del núcleo familiar. Entre los servicios bajo su responsabilidad se encuentran el Centro POP, el CREAS, los servicios de abordaje social y programas de acompañamiento especializado.

De acuerdo con la propia administración municipal:

“Devido à natureza de seu objeto de trabalho, bem como das possibilidades de agravamento dos riscos pessoal e social vivenciados pelas famílias e indivíduos atendidos, exige ofertas diversificadas e especializadas, continuadas e articuladas com a rede socioassistencial e também vinculadas ao conjunto das políticas sociais e ao sistema de garantia de direitos” (Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2020).

Así, la DVPMC debe articular acciones con salud, educación, trabajo, habitación, sistema de justicia, consejo de protección infantil y organizaciones de la sociedad civil, garantizando una respuesta integrada que considere la complejidad de las vulnerabilidades.

Por otro lado, la *Divisão de Proteção Social Especial de Alta Complexidade (DVPAC)* administra los servicios destinados a personas que requieren protección integral y acogimiento institucional, debido a la ausencia total de referentes familiares o a situaciones graves de amenaza, violencia o ruptura de vínculos. En esta categoría se ubican las Casas de Pasaje, las repúblicas adultas, los albergues institucionales, los acogimientos de larga permanencia, entre otros dispositivos.

En palabras del municipio:

“São aqueles que garantem proteção integral de famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. tais como: atendimento integral institucional” (Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2020).

Su función principal es ofrecer acogimiento temporal o prolongado, asegurando alimentación, abrigo, vestimenta, apoyo psicosocial y acompañamiento profesional hasta que sea posible la reintegración familiar, social o comunitaria.

Dentro de la “DVPMC”, se encuentra el “Centro POP”, que es el primer paso para que las personas puedan ser derivadas a las “casa de passagem” que se encuentran en la ciudad y verificar las primeras necesidades de los ciudadanos. Este centro cuenta con un horario de funcionamiento desde las 07hrs hasta las 19hrs del día y también ofrece alimentación (incluyendo, desayuno, almuerzo y cena) como también acceso a vestimentas, y productos de higiene personal para las personas que

están en estado de vulnerabilidad.

La “DVPAC”, por su parte, tiene a su cargo las tres “casas de passagem”, que existen actualmente en la ciudad, estas casas sirven para acoger a jóvenes, adultos y ancianos, por un periodo de 90 días y ayudarlos a reinserirse en la sociedad, por medio de empleos o estudios, de acuerdo a sus necesidades y disposición, a su vez les ayudan con los trámites de diversos documentos personales (CPF, RG, certificado de nacimiento), necesarios para tener mejores oportunidades de desarrollarse dentro de la sociedad.

De fuentes oficiales y de prensa local se conocen las siguientes características sobre las casas de albergue en el municipio de Foz de Iguazú:

En Foz hay tres casas de pasaje: CP I (Mão Amiga) — orientada a familias, mujeres, ancianos; CP II — orientada a hombres adultos; y CP III – Lar Esperança — de carácter mixto y con priorización para migrantes/refugiados. (*Foz é Assim*, 19/05/2024)

Capacidad nominal: CP I = 50 vacantes; CP II = 40 vacantes; CP III = 50 vacantes. (câmara municipal de foz do Iguaçu).

Las casas están ubicadas en distintos barrios:

-CP I: Rua Henrique Alberto Pepin, Jardim São Paulo.

-CP II: Rua Ângela Aparecida Andrade, Porto Belo.

-CP III – Lar Esperança: Rua Estanislau Ponte Preta, Jardim Ana Cristina.

El acceso al sistema se hace a través del Centro POP, que funciona como puerta de entrada diurna (higiene, comidas, triaje, orientación) y de ahí se derivan las personas a las casas de pasaje según su perfil. (*Portal da Cidade – Foz do Iguaçu*, 04/04/2021)

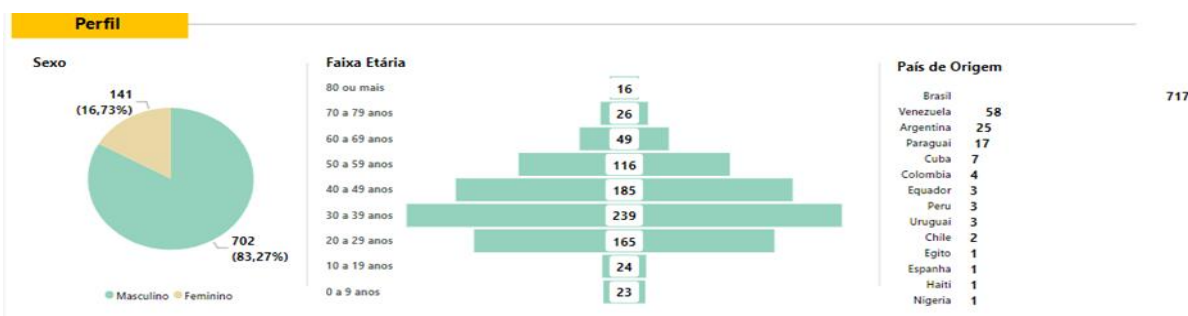
Las casas de pasaje ofrecen alojamiento temporal, con límite de permanencia de hasta 90 días. Durante períodos de emergencia (por ejemplo, invierno) la Secretaría amplía —cuando es posible— la capacidad o refuerza la atención, lo que evidencia la demanda fluctuante y el carácter provisional del servicio. (*portal da Cidade – Foz do Iguaçu*, 29/06/2021)

Estas casas forman parte del servicio público local de protección social especial, con el objetivo de ofrecer un albergue provisional a personas en situación de calle, familias, migrantes y adultos vulnerables, articulándose con otros servicios del sistema de asistencia social, salud, empleo y documentación.

Para ayudar a deconstruir el estereotipo de que las personas sin hogar son mendigos y desempleados, es importante considerar la información proporcionada por el Gobierno Federal. En el Registro Único (CadÚnico) de julio de 2023 se identificó el perfil de las personas en situación de calle, lo que puede desmitificar esta concepción.

En los siguientes datos presentaré información sobre educación, situación laboral y otras variables relevantes, destacando aspectos que resaltan la diversidad y complejidad de este grupo poblacional.

Gráfico 1 – Perfil demográfico de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)

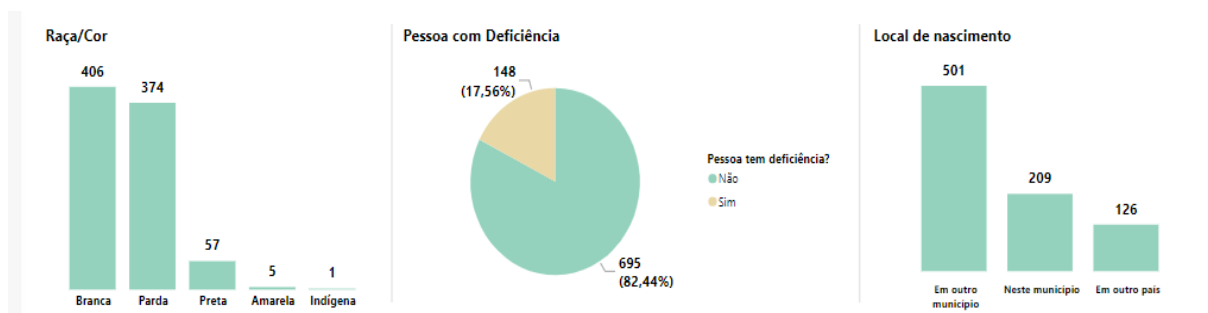


**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçú, com base em dados do Cadastro Único (2023).

Para ese año, el Registro Único había registrado un total de 843 personas en situación de calle. De ellos, 702 eran hombres, lo que representa el 83,27% del total, mientras que 141 eran mujeres, lo que corresponde al 16,73%. En relación al grupo de edad, el mayor número de personas sin hogar se sitúa en el grupo de 30 a 39 años, con 239 personas. Luego había 185 personas en el grupo de 40 a 49 años y 165 personas en el grupo de 20 a 29 años, lo que representa los tres grupos más numerosos en términos de edad.

En cuanto a la nacionalidad, datos del Registro Único revelaron que la mayoría de las personas sin hogar, un total de 717 personas, eran de nacionalidad brasileña. Además, entre los registros de personas sin hogar fueron identificados 25 argentinos y 17 paraguayos. Esta distribución de nacionalidades refleja la realidad común en la ciudad de Foz de Iguazú, ubicada en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, definida, como se afirmó previamente, por un flujo constante de migrantes entre las diversas ciudades.

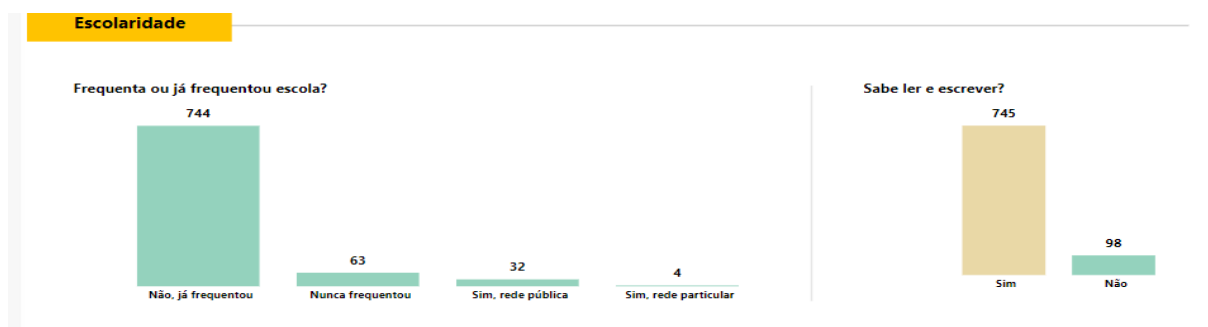
Gráfico 2 – Características étnicas, físicas y geográficas de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)



**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguazu, com base em dados do Cadastro Único (2023).

En relación con la categoría de persona con discapacidad, se encontró que 695 personas, que corresponde al 82,44% del total, no tienen discapacidad, mientras que 148 personas, que representan el 17,56%, tienen alguna discapacidad.

Gráfico 3 – Escolaridad y alfabetización de la población en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)



**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguazu, com base em dados do Cadastro Único (2023).

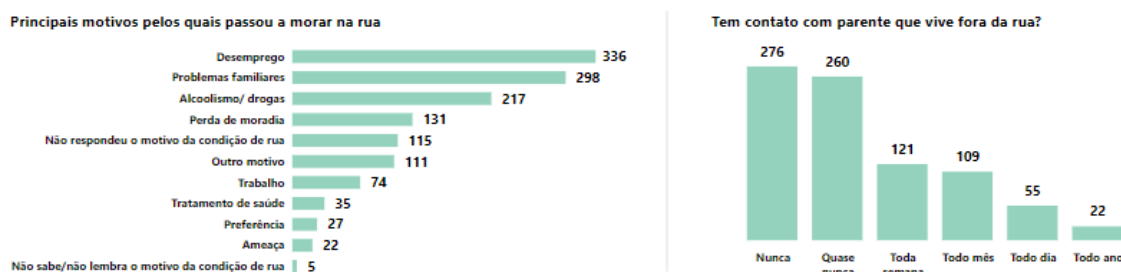
En cuanto al nivel educativo formal alcanzado, de las 844 personas en situación de calle registradas en el Registro Único, 744 reportaron haber asistido alguna vez a la escuela. Por otro lado, 63 personas reportaron no haber asistido nunca a la escuela. En cuanto a la situación escolar actual, 32 personas se encuentran matriculadas en el sistema escolar público y 4 en el sistema escolar privado.

Estos datos revelan una variedad de experiencias educativas entre las personas sin hogar. La alta proporción de personas que asistieron a la escuela en algún

momento sugiere que hubo acceso a la educación formal, pero la presencia de personas que nunca asistieron a la escuela indica que existen brechas importantes en este acceso. La presencia de personas actualmente matriculadas, tanto en escuelas públicas como privadas, indica una búsqueda de educación aún en medio de las dificultades que enfrenta este grupo poblacional.

En el contexto de la capacidad de leer y escribir, de las 843 personas en situación de calle registradas en el Registro Único, 745 afirmaron tener esta capacidad, mientras que 98 afirmaron que no. Estos datos reflejan una tasa de alfabetización relativamente alta entre las personas sin hogar, y la mayoría indica que tienen esta habilidad. Sin embargo, la presencia de 98 personas que afirman no tener esta habilidad apunta a la existencia de un grupo significativo que puede enfrentar dificultades adicionales en diversos aspectos de la vida diaria, incluida la búsqueda de empleo y la integración social.

Gráfico 4 – Principales motivos para pasar a una situación de calle y frecuencia de contacto con familiares, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)

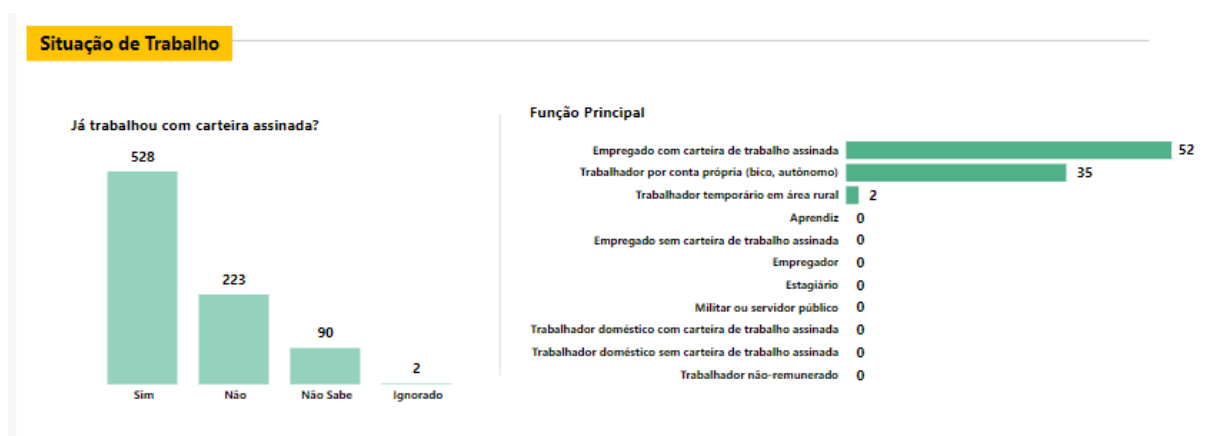


**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguazú, com base em dados do Cadastro Único (2023).

En cuanto a las principales razones que llevaron a las personas a quedarse sin hogar, de los 843 individuos, 336 mencionaron el desempleo, 298 citaron problemas familiares y 217 señalaron el alcoholismo/drogas como los principales motivadores. Estos datos resaltan la complejidad y variedad de factores que contribuyen a la falta de vivienda, incluidos problemas sociales, económicos y de salud. En relación al contacto con familiares que viven fuera de la calle, 276 personas dijeron que nunca habían tenido contacto, mientras que 260 dijeron que casi nunca habían tenido contacto. Estos resultados sugieren una desconexión significativa entre las personas que

viven en la calle y sus familiares, lo que puede dificultar aún más la búsqueda de apoyo y soluciones para salir de esta condición. Expresa así la debilidad de los vínculos de afiliación de las personas en situación de calle con sus familiares o relaciones de proximidad.

Gráfico 5 – Situación laboral de las personas en situación de calle, en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)



**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguazú, com base em dados do Cadastro Único (2023).

El gráfico muestra la situación laboral previa de la población en situación de calle registrada en Foz de Iguazú. La mayoría de los entrevistados (528 personas) afirma haber tenido empleo con cartera de trabajo, lo que indica que gran parte de esta población ya estuvo integrada al mercado formal en algún momento de su vida. Aun así, más de 220 personas nunca tuvieron registro formal, lo que refleja trayectorias marcadas por la informalidad, bajos ingresos y vulnerabilidades laborales acumuladas.

En cuanto a la función principal desempeñada, predominan ocupaciones de baja calificación y alta rotatividad, destacándose el trabajo con contrato formal (52 registros) y, principalmente, el trabajo por cuenta propia, como *bicos*, actividades autónomas y servicios eventuales (35 registros). También aparece un pequeño grupo dedicado a trabajos temporarios en áreas rurales, lo que sugiere movilidad territorial y conexiones laborales estacionales, un patrón frecuente en ciudades de frontera.

Estos datos permiten identificar que la situación de calle no está asociada únicamente a la falta de experiencia laboral previa, sino a procesos de ruptura laboral,

precarización, dependencia de trabajos informales y dificultades de reinserción en un mercado de trabajo competitivo. En el caso de Foz de Iguazú, esta condición se ve agravada por la propia dinámica fronteriza, caracterizada por circulación intensa de trabajadores temporales, oferta intermitente de ocupaciones y ausencia de vínculos laborales estables.

Gráfico 6 - Actividad reciente y formas de obtención de renta de la población en situación de calle en la ciudad de Foz de Iguazú (2023)



**Fuente:** Secretaria Municipal de Assistência Social de Foz do Iguaçú, com base em dados do Cadastro Único (2023).

Respecto a la pregunta sobre si la persona tuvo trabajo remunerado durante la última semana, 733 personas sin hogar dijeron que no habían trabajado, mientras que 81 dijeron que habían trabajado durante este período. Esto expresa que la situación de calle puede contemplar, incluso, a personas que están, al menos en parte, participando de relaciones laborales con diversos grados de frecuencia y formalidad. Respecto a cómo ganan dinero diariamente, 384 personas prefirieron no responder, mientras que 308 personas dijeron ganar dinero de otras formas distintas a las opciones mencionadas en el registro del Registro Único. Además, 45 personas reportaron ganar dinero con los servicios generales, 42 con la mendicidad, 39 con la recolección de materiales reciclables, 38 con la construcción y 37 con las ventas, representando los siete grupos más grandes en términos cuantitativos en esta categoría.

### 3.3 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

El diagnóstico realizado muestra que la situación de calle en Foz de Iguazú

constituye un fenómeno complejo, multidimensional y profundamente marcado por determinantes sociales, económicos, familiares y territoriales. La predominancia masculina, el peso de los adultos en edad económicamente activa, la movilidad fronteriza, las trayectorias laborales frágiles, la informalidad persistente y la debilidad de los vínculos familiares configuran un cuadro que no puede ser explicado por una única causa, sino por la convergencia de vulnerabilidades estructurales.

Los datos revelan que la mayoría de esta población ya estuvo integrada al mercado de trabajo formal, pero transita actualmente por una condición de ruptura laboral y social. Esto desmonta la idea equivocada de que la situación de calle está asociada a la “inexistencia de experiencia laboral” y evidencia que, en realidad, se trata de personas que enfrentaron procesos acumulados de precarización, informalidad, rotación en ocupaciones de baja calificación y falta de redes de protección. En el contexto particular de Foz de Iguazú, estos procesos se ven intensificados por la dinámica fronteriza, caracterizada por el flujo constante de trabajadores temporales, turistas, migrantes y transeúntes que utilizan el municipio como punto de tránsito, lo que amplía la heterogeneidad del grupo y complejiza las políticas públicas locales.

Asimismo, el diagnóstico muestra que los vínculos familiares se encuentran debilitados o directamente rotos para la mayoría de las personas en situación de calle. La ausencia de redes de apoyo emocional y material no solo dificulta la salida de la calle, sino que también profundiza la vulnerabilidad cotidiana. En este sentido, la situación de calle aparece no solo como una condición material, sino como una expresión de la ruptura de los lazos de pertenencia y participación social.

Las informaciones sobre escolaridad y alfabetización muestran un panorama mixto: si bien la mayor parte de la población asistió a la escuela, su baja escolaridad efectiva limita el acceso a empleos estables. Al mismo tiempo, el porcentaje de personas analfabetas o con dificultades de lectura y escritura señala la existencia de barreras adicionales para la inclusión laboral, el acceso a políticas públicas, la búsqueda de servicios y la autonomía cotidiana.

Los principales motivos declarados para ingresar a la situación de calle—desempleo, conflictos familiares y dependencia química—refuerzan la comprensión del fenómeno como resultado de factores interrelacionados, no reductibles a decisiones individuales. Estas razones evidencian la ausencia de políticas preventivas, como programas de mediación familiar, atención integral a la salud mental y estrategias de

inclusión laboral. Igualmente, dejan explícita la incapacidad de las políticas socio asistenciales actuales para interrumpir ciclos de vulnerabilidad, especialmente ante el desempleo estructural y la falta de oportunidades para personas con baja escolaridad o con historial de trabajo informal.

Un punto crítico identificado es la insuficiencia del sistema del albergue municipal. Aunque el municipio dispone de Centros POP y Casas de Pasaje, estos servicios operan con capacidades limitadas, alta rotación, equipos reducidos y dificultades de articulación con áreas como salud, vivienda, empleo y documentación. La ausencia de registros públicos sistemáticos y de datos consolidados sobre ocupación, trayectorias de egreso o reinserción agrava la debilidad institucional, impidiendo planificar políticas de medio y largo plazo. Así, el sistema tiende a actuar más en el nivel emergencial que en el preventivo o estructural.

Finalmente, el análisis evidencia que la situación de calle en Foz de Iguazú no puede ser entendida sin considerar la especificidad territorial de la triple frontera. La movilidad permanente, la presencia de migrantes y la existencia de transeúntes itinerantes configuran un fenómeno dinámico, que cambia constantemente y exige políticas públicas más flexibles, integradas y orientadas tanto al alojamiento como a la reinserción social, laboral y habitacional.

En conjunto, los datos analizados indican que la situación de calle en Foz de Iguazú es resultado de una suma de vulnerabilidades acumuladas, donde se combinan precarización laboral, fragilidad de vínculos sociales, insuficiencia estatal, ausencia de políticas preventivas y dinámicas territoriales propias de la frontera. Superar este escenario requiere políticas intersectoriales, continuidad institucional, fortalecimiento del SUAS local, ampliación del alojamiento y estrategias de inclusión que no se limiten a respuestas asistenciales, sino que promuevan dignidad, autonomía y derecho a la ciudad

### 3.4 ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

Considero que la información que surge de la aplicación de los dos formularios resultado de las entrevistas (al Centro POP y al Poder Legislativo Municipal) es un material importante para el análisis de las dinámicas de las políticas públicas dirigidas a la situación de calle en Foz de Iguazú, en particular las percepciones políticas

que configuran la política pública orientada a la población en situación de calle en Foz de Iguazú.

La lectura de los anexos permite observar un patrón constante: la existencia de un aparato administrativo básico, pero subdimensionado, incapaz de responder a la creciente complejidad de la demanda social. Esta constatación coincide con los datos del Registro Único, que registran 790 personas en situación de calle en el municipio, cifra que supera ampliamente la capacidad operativa del Centro POP que, como se afirmó previamente, son 40 cupos diarios, con una media de 50 atenciones.

Se puede ver, así, un desajuste entre la demanda social y la capacidad de implementación, elementos que la literatura sobre políticas públicas presentada en la parte teórica recupera de modo especial.

El formulario aplicado al Centro POP (Anexo 1) describe un servicio que funciona como puerta de entrada del sistema de asistencia a la población en situación de calle, ofreciendo acogida, alimentación, higiene y derivaciones a programas de trabajo, salud y vivienda. Si bien estas funciones corresponden a las atribuciones típicas de un equipamiento del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), el equipo técnico señala una serie de obstáculos administrativos y operativos: número insuficiente de profesionales, alta rotación del personal, escasez de recursos y ausencia de dispositivos adecuados para la atención de personas con trastornos mentales o con dependencia química.

Estos límites remiten a las discusiones sobre implementación y actores de la burocracia, como también se presentó en la discusión teórica. En la práctica cotidiana, los servidores deben definir prioridades, redistribuir recursos escasos y adaptar procedimientos, lo que pone en evidencia tanto la autonomía como la vulnerabilidad de los agentes implementadores.

El documento demuestra que la ejecución de la política pública depende en gran medida de la capacidad de iniciativa local. Asimismo, la existencia de alianzas con organizaciones civiles (Casa de Pasaje, Agencia de Empleos, entidades religiosas) refuerza el carácter fragmentado de la política, sin un marco institucional estable.

Por su parte, el formulario respondido por el concejal Adnan Abdallah El Sayed (PSD) (Anexo 2) aporta una perspectiva complementaria que muestra la dimensión política y deliberativa del ciclo de las políticas públicas. El legislador reconoce que la población en situación de calle aumenta de manera acelerada y que la oferta

de servicios es insuficiente. Identifica factores estructurales como el desempleo, los conflictos familiares, el consumo problemático de sustancias y los trastornos de salud mental y considera que las acciones municipales siguen siendo predominantemente paliativas, sin incidir sobre las causas profundas de la exclusión social.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones, el concejal afirma que el tema ha sido objeto de audiencias públicas y de articulación con la Secretaría de Asistencia Social, aunque aún carece de centralidad en la agenda legislativa. Desde la perspectiva de Secchi (2014), esto puede interpretarse como un problema de <sup>9</sup>*agenda setting*: el asunto es reconocido, pero no priorizado en el proceso decisorio. Al mismo tiempo, esta dinámica puede ser un ejemplo de “ventanas de oportunidad” que no son plenamente aprovechadas, donde la interacción entre los flujos de problemas, políticas y gobierno no alcanza a consolidar decisiones efectivas.

Asumiendo la entrevista como válida o representativa del colectivo de los legisladores se puede afirmar, así, que el Legislativo local desempeña un papel de mediación política y legitimación social, pero carece de instrumentos institucionales para ejercer plenamente su función de formulación y control.

Los dos anexos permiten identificar un patrón de convergencia discursiva entre el Ejecutivo (Centro POP) y el Legislativo: ambos reconocen la insuficiencia de recursos, la fragilidad institucional y la necesidad de políticas intersectoriales. No obstante, también se pueden identificar diferencias: mientras la entrevista al Centro POP subraya los límites operativos y burocráticos, la entrevista al Legislativo enfatiza la falta de prioridad política y presupuestaria.

Esta disociación podría ser ejemplo de la brecha entre formulación e implementación, que diversos autores del campo de las políticas públicas y que hemos estudiado en el curso identificar (Souza, 2006).

Se debe tener en cuenta que la falta de mecanismos estables de coordinación entre los niveles decisorios y los implementadores genera discontinuidad y baja efectividad en la política pública.

---

<sup>9</sup>Desde Secchi, el problema de la *agenda setting* deja de ser únicamente “los medios dicen sobre qué pensar” y se convierte en un problema de construcción social del sentido, donde los medios, los actores políticos y la audiencia interactúan en un espacio de negociación simbólica y cognitiva sobre la relevancia de los asuntos.

Se debe tener en cuenta que la falta de mecanismos estables de coordinación entre los niveles decisorios y los implementadores genera discontinuidad y baja efectividad en la política pública.

La comparación entre las percepciones institucionales como lo muestran las dos entrevistas y los datos del Registro Único muestra que la política local está más orientada a solucionar o dar respuestas emergenciales en lugar de planificar estrategias de largo plazo que pueda dar más importancia a la prevención.

En síntesis, aunque no se pudo cumplir con el objetivo inicial de analizar todas las fases de las políticas públicas orientadas a la población en situación de calle, los anexos ofrecen información valiosa para una idea preliminar sobre el mismo. Eso porque no solo documentan percepciones, sino que hay referencia a las principales dimensiones del ciclo de políticas públicas como ha sido analizado en la parte teórica: la interacción entre los actores, la fragmentación institucional, es y las dificultades de coordinación.

#### 4. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

El diagnóstico realizado en Foz de Iguazú evidencia una discrepancia significativa entre la cantidad de personas en situación de calle - 843 registradas en el Registro Único - y la capacidad efectiva de los servicios municipales, que totalizan 140 plazas en las Casas de Pasaje. Esta brecha revela la necesidad de alternativas integradas que combinen acogida inmediata, políticas de inclusión y estrategias de prevención. A continuación, se presentan las principales posibles soluciones y recomendaciones de intervención, evaluadas según su viabilidad, impactos y capacidad de respuesta a las vulnerabilidades identificadas.

-Corto plazo:

- Ampliación del registro activo y mapeo de la población en situación de calle.

- Reducción del tiempo de espera para plazas en el Centro POP y en los albergues.

- Refuerzo emergente del personal técnico.

-Mediano y largo plazo:

- Programas de empleo y renta dirigidos, según sugerido por el concejal.

- Políticas de vivienda social articuladas con asistencia social y urbanismo.

- Fortalecimiento de la red de salud mental y tratamiento de dependencia química.

- Ampliación de la estructura física y operativa del Centro POP.

-Gobernanza y participación

- Mayor protagonismo del Concejo Municipal en el tema.

- Fortalecimiento de la articulación entre Ejecutivo, Legislativo y sociedad civil.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

La presente investigación permitió comprender de manera amplia y fundamentada la situación de la población en situación de calle en el municipio de Foz de Iguazú, revelando que se trata de un fenómeno complejo, multidimensional y en constante crecimiento. A partir del análisis de datos oficiales, del diagnóstico territorial y de los cuestionarios aplicados tanto al Poder Legislativo como a los representantes de la red socio asistencial, fue posible identificar patrones de vulnerabilidad, dinámicas institucionales y desafíos estructurales que dificultan la garantía plena de derechos para este grupo.

Los resultados obtenidos evidencian que la oferta actual de servicios — especialmente los del Centro POP y las Casas de Pasaje— se ha mostrado insuficiente frente al avance sostenido de la demanda. La discrepancia entre el número de personas registradas en el Registro Único y la capacidad instalada del municipio señala un escenario de sobrecarga, que afecta directamente la calidad del acompañamiento ofrecido y limita la posibilidad de reintegración social efectiva. A su vez, emergen con fuerza factores estructurales como el desempleo, los conflictos familiares, la dependencia química, los trastornos mentales y la fragilidad de las redes de apoyo, que condicionan la permanencia prolongada en la calle.

Otro aspecto relevante constatado en la investigación es la necesidad urgente de fortalecer la articulación intersectorial. La asistencia social, por sí sola, no es capaz de solucionar un problema que exige acciones coordinadas con las áreas de salud, trabajo, educación, vivienda y seguridad pública. Las respuestas ofrecidas actualmente, aunque importantes, continúan siendo mayormente paliativas y no logran enfrentar de forma integral las causas profundas que originan y perpetúan la situación de calle. En este sentido, se evidencia la necesidad de políticas públicas más sólidas, continuas y orientadas por una perspectiva de derechos humanos.

Asimismo, el estudio destaca el papel estratégico del Poder Legislativo municipal, cuya actuación aún requiere mayor protagonismo. La construcción de políticas públicas para este grupo demanda iniciativas legislativas más robustas, fiscalización activa de los servicios, y espacios permanentes de debate y participación social. El testimonio recogido en la investigación indica disposición para avanzar en este ámbito,

pero también evidencia las limitaciones políticas y presupuestarias que restringen el alcance de nuevas acciones.

En conjunto, los hallazgos de este trabajo refuerzan la necesidad de una agenda pública comprometida con soluciones estructurales, que incluya: ampliación de la capacidad de acogida; programas de generación de empleo e ingresos; políticas de vivienda de interés social; expansión de la atención en salud mental y tratamiento de dependencias; y fortalecimiento de equipos técnicos. Sin estas acciones, la situación tenderá a agravarse, profundizando desigualdades y vulnerabilidades.

Finalmente, se concluye que enfrentar la situación de calle en Foz de Iguazú no se limita a garantizar abrigo temporal, sino a promover un proceso continuo de inclusión, autonomía y dignidad. Para ello, será indispensable sostener políticas públicas integradas, participativas y financiadas adecuadamente, capaces de transformar realidades y asegurar que todas las personas, independientemente de su condición, tengan acceso pleno a sus derechos y oportunidades de vida.

## 6. CONCLUSIONES

Este TCC buscó analizar la situación de calle en Foz de Iguazú a partir de una aproximación exploratoria y descriptiva, combinando datos del Registro Único con información cualitativa obtenida a través de formularios y entrevistas institucionales. El proceso de investigación incluyó trabajo de campo, revisión documental, levantamiento de datos administrativos y la aplicación de instrumentos dirigidos al Centro POP y al Poder Legislativo municipal. Esta estrategia permitió articular las dimensiones empíricas y teóricas del problema, incorporando tanto la perspectiva de los actores locales como el debate conceptual sobre el ciclo de las políticas públicas.

El estudio permitió comprender cómo diferentes actores perciben y enfrentan la problemática de la situación de calle en el municipio. Los datos del Registro Único, las informaciones proporcionadas por el Centro POP y las respuestas del Legislativo municipal muestran que la política local opera en un escenario de escasez, en el cual la gestión cotidiana busca equilibrar demandas crecientes con recursos estructurales y financieros limitados. Se puede afirmar, por tanto, que los resultados empíricos evidencian una brecha significativa entre la magnitud del problema y la capacidad institucional disponible para enfrentarlo. El contraste entre el registro de 790 personas en situación de calle y una oferta diaria de apenas 40 vacantes de acogida muestra con claridad la insuficiencia del gobierno local para garantizar derechos básicos a esta población.

El análisis del formulario del Centro POP destaca la centralidad de la burocracia de nivel de calle en la efectividad de la política, en consonancia con la literatura que subraya el papel de los actores en el ciclo de políticas públicas. A pesar de la sobrecarga laboral, la falta de recursos y la demanda creciente, el equipo del Centro POP mantiene una estructura mínima de atención, articula redes con organizaciones de la sociedad civil e intenta garantizar respuestas dentro de sus límites institucionales. Esto revela una cierta resiliencia del nivel local, aunque dependiente de iniciativas puntuales y con baja capacidad de actuación estructural.

Por su parte, la percepción del Legislativo municipal refuerza la dimensión política del problema. El reconocimiento del crecimiento de la población en situación de calle y de la insuficiencia de la respuesta pública coexiste con una baja priorización del tema en la agenda política municipal. Como plantea Secchi (2015), la formación

de la agenda es una fase decisiva del ciclo de políticas públicas: sin visibilidad política, los problemas tienden a permanecer sin respuesta estructural. En este caso, la actuación del Legislativo se limita a acciones de fiscalización parcial y apoyo puntual a proyectos, sin incidir de manera consistente en la definición estratégica de la política de asistencia social ni en la ampliación de su capacidad operativa.

Las dos “arenas” analizadas —la burocrática y la política— coinciden en la necesidad de ampliar la red de atención, profesionalizar los servicios y fortalecer la coordinación intersectorial. Sin embargo, persisten diferencias en la interpretación del problema: mientras el Centro POP enfatiza los obstáculos operativos, el Legislativo pone el foco en la falta de planificación y de voluntad política. Este desajuste contribuye a que predomine un modelo asistencialista orientado a la contención de la emergencia, sin mecanismos preventivos, sin estrategias de mediano plazo y sin políticas intersectoriales capaces de enfrentar las causas estructurales del fenómeno.

Finalmente, es necesario reconocer las limitaciones del presente trabajo. La imposibilidad de entrevistar a un número mayor de actores, la dependencia de datos administrativos incompletos y la ausencia de estadísticas municipales sistemáticas restringen la profundidad del análisis. Además, la intención inicial de abordar el ciclo completo de las políticas públicas fue ajustada al enfoque exploratorio, concentrándose en la etapa de identificación del problema, caracterización del público atendido y análisis preliminar de actores.

Para investigaciones futuras, se recomienda avanzar en tres direcciones:

- profundizar el estudio de las trayectorias de vida y las dinámicas de movilidad de la población en situación de calle en la triple frontera;

- ampliar el análisis de la actuación estatal, incorporando entrevistas y observaciones de otros sectores clave como salud mental, SAMU, seguridad pública y organizaciones de la sociedad civil; y

- desarrollar evaluaciones rigurosas sobre la capacidad instalada, los flujos de atención, los resultados de egreso y los impactos de las políticas existentes.

En suma, el trabajo evidencia que la situación de calle en Foz de Iguazú no es apenas una expresión de pobreza extrema, sino un fenómeno estructural, multidimensional y politizado, cuya superación requiere voluntad política, inversión pública continua y un enfoque intersectorial que garantice derechos, dignidad y autonomía a esta población.

## REFERENCIAS

ALTHUSSER, Louis; POULANTZAS, Nicos. *Ensaio sobre o Estado capitalista*. Lisboa: Presença, 1980.

ANDERSON, James E. *Public policy-making*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1977.

BOVE, Cristina; FIGUEIREDO, Gladston. *População em situação de rua*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União, Brasília, 24 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre população em situação de rua*. Brasília, DF: MDS, 2009.

“Centro Pop é a porta de entrada para o acolhimento de pessoas em situação de rua.” Portal da Cidade – Foz do Iguaçu, 04/04/2021.

Documento ofício de 2025 del municipio: Información sobre las casas de pasaje CP I, CP II y CP III – Lar Esperança.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984. “Frio aumenta a procura por acolhimento nas casas de passagem em Foz do Iguaçu.” Portal da Cidade – Foz do Iguaçu, 29/06/2021.

GIULIANI, Marco. *Patterns of policy change: policy dynamics in the EU*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

LYNN, Laurence E. *Public management as art, science, and profession*. Chatham: Chatham House, 1980.

MEAD, Lawrence M. *Public policy: vision, potential, limits*. Policy Currents, v. 5, n. 1, p. 1-3, 1995.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA (MDHC). *Relatório sobre a população em situação de rua*. Brasília, 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat\\_pop\\_rua\\_digital.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2025.

MOON, M. Jae; INGRAHAM, Patricia W. Shaping administrative reform and governance: an examination of the political nexus triads in the policy process. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 2, p. 235-253, 1998.

PETERS, B. Guy. *American public policy: promise and performance*. Chatham: Chatham House, 1986.

PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. London: Pinter, 1998.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reforma da administração pública*. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

## ANEXOS

## ANEXO 1 – O ATENDIMENTO PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CENTRO POP

### O atendimento para as pessoas em situação de rua no Centro POP

Somos um grupo de estudantes de Administração Pública e Políticas Públicas que busca entender como a unidade do Centro POP, que é a entrada para o acolhimento de pessoas em situação de rua, trabalha para atender as diferentes demandas da população em situação de rua.

---

1. Existe um censo regular sobre a quantidade de pessoas em situação de rua no município? Se sim, quais são os dados obtidos pelo último levantamento realizado e quando foi conduzido?

Segundo dados do Cadunico, que é responsável pelo cadastramento de pessoas em situação de rua no programa, hoje Foz do Iguaçu possui 790 pessoas cadastradas nessas condições.

---

2. Qual é a capacidade atual do Centro POP em termos de vagas disponíveis? Essa quantidade é suficiente para atender à demanda da população em situação de rua no município?

A unidade tem capacidade para 40 pessoas por dia. Atende em média 50 pessoas por dia

---

3. Como é feito o processo de triagem e seleção para o acesso às vagas disponíveis? Existe uma lista de espera? Se sim, qual é a estimativa de tempo de espera médio para a população em situação de rua?

A triagem é feita por sexo e idade, onde todos usuários passam pela avaliação da equipe técnica. Existe uma lista de espera para as pessoas novas que nunca acessaram o serviço e uma lista pessoas mais antigas que já utilizam o serviço. O tempo é muito relativo pois depende a disponibilidade de vagas que vão surgindo nos abrigos, mas em média é de 1 a 3 dias para novos e 3 a 5 para os antigos.

---

4. Quais são os critérios utilizados para priorizar a distribuição das vagas? Existem casos em que pessoas em situações mais vulneráveis são atendidas com maior urgência?

Existe prioridade para pessoas de alta hospitalar que necessitam de um abrigo para recuperação total da enfermidade, idosos, mulheres e famílias com crianças.

---

5. Como o centro POP coleta feedback e avalia a satisfação dos usuários? Existem canais de comunicação estabelecidos para que a população em situação de rua possa expressar suas preocupações e sugestões de melhoria?

A unidade disponibiliza caixa de sugestões, como também reuniões com os usuários a respeito de vários aspectos como alimentação, organização do espaço, etc.

---

6. Existe alguma parceria ou articulação com outros órgãos governamentais ou instituições da sociedade civil para ampliar a capacidade de atendimento do Centro POP e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos?

Existe a parceria formal com a OSC Lar esperança conhecida como Casa de passagem 3 onde recebe a demanda de acolhimento encaminhada pelo Centro-Pop, acordo com a Agencia Iguassu de seleção de empregos para onde encaminhamos muitos usuários para inclui-los no mercado de trabalho, articulação com unidades de atendimento a dependentes químicos entre outras necessárias a demanda e na própria unidade também recebemos organizações civis no local que colaboram com complemento de alimentação, corte de cabelo, entrega de kits de higiene, etc.

---

7. Quais são os principais desafios enfrentados pelo centro POP na busca de uma operação mais eficiente e na melhoria da qualidade do atendimento?

Os principais desafios enfrentados além da questão da dependência química e transtornos mentais de usuarios que necessitam de uma intervenção eficaz de outros setores públicos como também necessitamos de uma equipe maior de servidores para um atendimento mais eficiente.

---

8. Quais são as metas e os planos de curto e longo prazo do centro POP para lidar com a demanda crescente e garantir um serviço mais ágil e efetivo?

Centro-Pop é uma unidade de atendimento de porta de entrada para essa população, atendendo suas carências imediatas como alimentação, higiene pessoal, documentação, encaminhamentos para família, trabalho, consulado, abrigos entre outros, dessa forma a unidade fazendo uma estimativa de curto a longo prazo faz a previsão dos insumos necessários para atender a demanda todos os anos. Nossa meta é garantir esses direitos de curto a longo prazo e para que seja efetivo necessitamos de um quadro efetivo de servidores para garantir essas políticas públicas bem como a segurança do espaço para o usuário e servidores que frequentam o local necessitando dessa forma da colaboração de outros setores públicos como saúde, educação, habitação e segurança pública.

---

9. Como o centro POP está lidando com as críticas e sugestões recebidas da população em situação de rua? Há um compromisso em realizar melhorias e implementar mudanças com base nesses feedbacks?

A unidade sempre está disponível para receber as críticas e sugestões dos usuários, como também da sociedade em geral buscando ao máximo facilitar a reinserção dessas pessoas em situação de rua a vida em sociedade.

---

10. Quais são os principais entraves burocráticos que comprometem a eficiência e a celeridade na prestação do serviço no Centro POP, dificultando o atendimento adequado à população em situação de rua?

Um dos principais entraves burocráticos além de recursos humanos reduzidos e financeiros no limite que comprometem a eficiência da prestação de serviço é a ineficiência da política de saúde para o dependente químico e para pessoa com transtorno mental, onde carecemos da implantação desses serviços principalmente voltados para pessoas em situação de rua.

---

11. Existe uma escala de permanência de acordo com as necessidades de cada pessoa em situação de rua?

No Centro-Pop a pessoa pode frequentar enquanto necessitar do serviço. Só será considerado não mais perfil do local assim que sair da situação de vulnerabilidade, com um lugar de moradia, renda e etc.

---

12. O planejamento orçamentário destinado ao cumprimento desta Política Pública é suficientemente coerente com os valores atendidos?

Os recursos disponíveis estão adequados ao momento atual, porém com aumento da demanda será necessário um aporte maior.

---

13. As pessoas que passam pelo Centro POP e não tem cadúnico são cadastradas neste sistema?

Sim, o cadastro é realizado na unidade por um servidor responsável.

---

14. Está atualmente prevista, nos parâmetros do Centro POP, a promoção da reinserção destas pessoas na sociedade? Se sim, que tipo de metodologia pode ser implementada?

Sim, com a restauração do vínculo familiar, com encaminhamentos para tratamento de dependência química, transtorno mental, trabalho, cursos além de incentivo aos usuários para participação em Fóruns, eventos, projetos, conselhos, oficinas e demais políticas públicas.

---

15. Os profissionais responsáveis para o atendimento das pessoas em situação de rua têm adequada capacitação para abordar as diferentes necessidades dessas pessoas? Se sim, que tipo de capacitações esses funcionários recebe com o objeto de compreender e atender às necessidades dessa população?

Os profissionais técnicos tem a total capacidade para identificar as necessidades e demandas dos usuários e dar um encaminhamento adequado a essas pessoas. Como a região é de tríplice fronteira o público é bem diversificado sempre são incentivados a participar de palestras promovidas sobre migrantes, tráfico de pessoas, exploração sexual e de trabalho entre outras.

---

## ANEXO 2 – O ATENDIMENTO PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU.

1. Nome (opcional)

1 respuesta Adnan Abdallah El Sayed

2. Partido (opcional)

1 respuesta PSD 3.

3. Tempo de mandato (opcional)

1 respuesta 5 anos

4. Como o senhor(a) avalia a atual situação da população em situação de rua no município?1 respuesta

População crescente e oferta de serviços insuficiente

5. Em sua percepção, quais são os principais fatores que levam pessoas à situação de rua em Foz do Iguaçu?1 respuesta

Valor	Recuento
Desemprego	1
Conflitos familiares	1
Dependência química	1
Saúde mental	1
Migração	0
Falta de políticas públicas	0

6. Como a Câmara Municipal tem discutido o tema da população em situação de rua? Há comissões, audiências ou debates específicos?1 respuesta

Sim, recentemente foi promovida uma audiência pública. Existe um contato próximo com a Secretaria de Assistência Social para demandar alternativas para essa população.

7. De que forma o Poder Legislativo pode contribuir para o fortalecimento e fiscalização das políticas públicas voltadas a essa população?1 respuesta

De diferentes formas, promovendo o debate, sugerindo novas políticas ou alternativas consideradas mais adequadas no que se refere ao processo adotado

pelo executivo.

8. Existem projetos de lei em tramitação ou já aprovados que tratam da população em situação de rua no município? Se sim, quais?1 respuesta

X

9. Como o senhor(a) avalia a atuação do Centro POP, Casas de Passagem e demais serviços oferecidos pela Assistência Social?1 respuesta

São ótimos mas é preciso investir na ampliação dos serviços.

10. Quais são, na sua avaliação, as principais falhas ou limitações das políticas públicas atuais?1 respuesta

Infelizmente, no mundo em desenvolvimento, ainda lidamos com medidas paliativas, políticas que aliviam sintomas, mas não enfrentam as causas estruturais.

11. O município dispõe de orçamento suficiente para atender essa população?

Caso não, o que deveria ser priorizado?1 respuesta

Infelizmente, no quadro atual, o orçamento da educação e, principalmente, da saúde são prioridades visto o déficit de oferta.

12. A Câmara exerce algum tipo de fiscalização ativa nos serviços destinados à população em situação de rua?1 respuesta

Sim, com uma recorrência moderada.

13. Como o senhor(a) avalia a articulação entre Câmara, Executivo e sociedade civil nesse tema?1 respuesta

A articulação existe e é boa, entretanto poderia ser mais efetiva com um orçamento maior.

14. Quais medidas o senhor(a) considera essenciais para reduzir a situação de rua em Foz do Iguaçu? 1 respuesta

Valor	Recuento
Ampliação de vagas nas Casas de Passagem	0
Programas de emprego e renda	1
Ampliação do atendimento em saúde mental	1
Políticas de moradia social	1

Programas de capacitação 1

Outros 0

15. Na sua opinião, o que poderia ser feito a curto prazo?1 resposta

Cadastramento ativo dessa população e encaminhamentos iniciais para os equipamentos públicos.

16. E a longo prazo, quais ações estruturais deveriam ser priorizadas?1 resposta

Programa de inserção no mercado de trabalho, moradia social e acompanhamento psicossocial .

17. O senhor(a) acredita que o tema recebe a atenção necessária dentro da Câmara Municipal?1 resposta

Não. Merece um maior protagonismo.

18. Há algo mais que o senhor(a) gostaria de acrescentar sobre o assunto?1 resposta

Não