

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

ALEXANDRE CARNEIRO<sup>59</sup>  
LIDIA ANDRADE LOURINHO<sup>60</sup>  
LIDIA VALESCA PIMENTEL<sup>61</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo aborda umas das expressões mais extremas da questão social na contemporaneidade, a saber, a relação entre Políticas Públicas e a pessoa em situação de rua, constituída por sujeitos que vivem em extrema precariedade social e violações de sua dignidade como pessoa humana. Historicamente excluída e invisibilizada, a população de rua teve rumo modificada quando o Estado brasileiro, no bojo da implementação das políticas sociais, garantiu, por meio do decreto lei 7.053, as bases de uma política pública própria, a garanti-lhes os direitos fundamentais. A pergunta que motivou a questão foi: Como se dar acesso e efetividade dessa política? Produto de uma reflexão bibliográfica e da observação empírica, descrita nos relatórios e no acompanhamento das discussões do fórum de rua de Fortaleza, o trabalho apresenta um panorama acerca da Política Nacional para População em Situação de Rua e das normativas legais que lhe configuram, a partir da reflexão acerca dos limites e possibilidade que, no atual cenário, se inserem às políticas públicas no Brasil, enquanto instrumentos de legitimação dos direitos sociais e consolidação da cidadania da população de rua no contexto da cidade de Fortaleza.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Políticas públicas. População em situação de rua. Direitos sociais.

### **RESUMEN**

El presente artículo aborda una de las expresiones más extremas en la contemporaneidad, que es la relación entre las políticas públicas y la persona en situación de calle, constituida por sujetos que viven en un extremo de precariedades sociales y violaciones de su dignidad como persona humana. Históricamente excluida y tornada invisible, la población en situación de calle tuvo su rumbo modificado cuando el Estado brasileño, en implementación de las políticas sociales, garantizó por medio del Decreto nº7.053/09, las bases de una política pública propia, para garantizarles sus derechos fundamentales. La pregunta que motivó la cuestión fue: ¿Cómo es posible el acceso y la efectividad de esa política? Resultado de una reflexión bibliográfica y de la observación empírica, descrita en los relatos de acompañamiento de las discusiones del “Fórum de Moradores de Rua de Fortaleza”, el trabajo presenta un panorama de la Política Nacional para Población en Situación de Calle y de las normativas legales que la configuran. Eso a partir de la reflexión sobre los límites y posibilidades que, en el escenario actual, son inseridas las políticas públicas en Brasil como instrumentos de legitimación de derechos sociales y consolidación de ciudadanía de la población en situación de calle en la Ciudad de Fortaleza.

### **PALABRAS-CLAVE**

Políticas públicas. Población en situación de calles. Derechos sociales.

59 Doutor em Sociologia – UFC; Professor do Centro Universitário Farias Brito.

60 Pós-Doutora e Doutora em Saúde Coletiva – UECE, Professora do Centro Universitário Farias Brito.

61 Doutora em Sociologia, Professora do Centro, Membro do Fórum de Rua de Fortaleza.

## 1. INTRODUÇÃO

A acesso e efetivação de direitos é o eixo que norteou o presente artigo sobre políticas públicas para a população de rua. Fruto da observação participante do fórum de rua de Fortaleza e da reflexão sobre os direitos fundamentais e políticas públicas, em bibliografias e estudos anteriores. O ponto de partida foi o decreto 7.053, que instituiu a Política Nacional para a população de rua e definiu as diretrizes para a ação da união, estados e municípios. Sua elaboração significou um marco histórico paradigmático para a superação de séculos de atrasos na atenção a pessoa em situação de rua e visibilizou-os perante ao Estado.

O envolvimento da sociedade civil, por sua vez, revelou a importância do protagonismo de representantes da população de rua, que conjuntamente com as ONG'S, tornou a elaboração, a implantação e o monitoramento da política, por meio de um comitê nacional, paritário e Inter setorial com representantes dos ministérios da saúde, assistência social <sup>62</sup>.

No entanto, a efetivação dos direitos da população de rua, desde o seu decreto em 2009, é um desafio permanente que merece ser compreendido com as ferramentas da complexidade que a população de rua exige. Aprimorar os dispositivos constitucionais garantidores de direitos por meio de formulações de políticas públicas é o primeiro passo, mas nem sempre é garantia de sua efetivação. Como a política municipal vem sendo aplicada em Fortaleza? Como se dá a sua efetivação?

## 2. POPULAÇÃO DE RUA, INVISIBILIDADE E DESVINCULAÇÃO SOCIAL

Viver nas ruas não é um fenômeno novo, historicamente está associado a desapropriação de terras, transformação da terra em mercadoria, no capitalismo, a desagregação social advindas nas novas formas de solidariedade social (Durkheim, 1996) típicas da industrialização.

Os moradores de rua são sujeitos nômades, percorrem vários espaços da cidade. Tendo como ponto fixo, comumente, o lugar onde dorme, parte dele para outros espaços, principalmente, aqueles localizados no centro da cidade e nos bairros adjacentes. É o nomadismo da pessoa em situação de rua que faz dele um ator invisível na cidade. Sua “invisibilidade” não é uma condição em si, enquanto sujeito, mas parte dos processos de exclusão social, de não ter um espaço para permanecer, da violação do direito à habitação, que redundam em seu modo de viver na cidade.

A pessoa em situação de rua “aparece” e “desaparece”, pode ocupar num dia, uma praça, no outro, uma marquise. Em determinadas horas do dia, estão em um lugar, à noite, estão em outro. Comumente, fazem asseio em torneiras públicas, em rios e lagoas da cidade. Também frequentam restaurantes populares e locais de distribuição de comida, os transeuntes cruzam com eles, mas não os percebem, como se pertencessem a uma “cidade invisível” (CALVINO, 1997) subterrânea, onde as leis são impostas por quem “manda no pedaço”; onde é possível comer no chão; dormir sob papelões; andar sempre a pé; não trabalhar, mas ter garantia de alimentação diária; poder passar dias sem tomar banho; divertir-se em rodas de cachaça; fazer sexo no banco da praça ou embaixo dos papelões; caminhar um dia inteiro sem ter o que fazer e em outros dias passar o dia trabalhando em afazeres na própria rua, guardar carro, transportar mercadoria, vender artesanato, entre outros trabalhos ( PIMENTEL, 2005).

<sup>62</sup> O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política, do qual faz parte o Ministério da Saúde.

Essa cidade invisível e subterrânea não é vista pelo simples passante, mas, quando menos se espera, aquele que mora na rua aparece em algum lugar, impondo-se como diferença. Teimam em aparecer com os seus utensílios, sua vestimenta, com o seu corpo desalinhado, em lugares não designados para eles. São notados por criar situações de transgressão, principalmente, se ocuparem marquises de instituições financeiras, locais reservados para uma determinada classe social, como os *shopping centers*, supermercados, aeroportos. Quando não são barrados nesses lugares, causam incômodo entre os passantes.

Um contingente populacional que não consta nos dados oficiais demográficos do IBGE e nas mostras por domicílio. Essa ausência de dados está relacionado a dificuldade de elaboração métodos para contagem e registro de populações nômades e fronteiriças, com características transterritorial. Sua evidência aparece em pesquisas específicas, entre elas a do IPEA, que estimou um número de 101, 854 mil pessoas morando nas ruas, concentrando a análise nas regiões Sudeste (48,9%) e nos municípios com mais de 100 mil habitantes (77%).

A invisibilidade é, sobretudo, da ausência do estado, que não lhes garante direitos. Assim, a desvinculação social da população de rua pode ser entendida sob diversos aspectos, e, numa perspectiva da sociologia crítica, nos apoiamos em Souza (2009) que nos diz que o modo foi formulada uma ideologia da pobreza no Brasil é determinante para sua justificação. Para o nosso autor, a separação entre o indivíduo e a sociedade foi determinante:

*O ponto principal para que essa ideologia funcione é conseguir separar o indivíduo da sociedade. Nesse sentido, toda determinação social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso tem que ser cuidadosamente silenciada. É isso que permite que se possa culpar os pobres pelo próprio fracasso. É também o mesmo fato que faz com que todo o processo familiar, privado, invisível e silencioso, que incute no pequeno privilegiado as predisposições e a 'economia moral' — o conjunto de predisposições que explicam o comportamento prático de cada um de nós — que leva ao sucesso — disciplina, autocontrole, habilidades sociais etc. —, possa ser 'esquecido'.*

Desse modo, podemos afirmar que a população de rua é fruto dos processos de exclusão social mais amplos, quando destacamos da pesquisa nacional o fato de fazer parte de um contingente populacional de extrema pobreza, de ausência de direitos e abandono do Estado. A perspectiva da transitoriedade de sua situação no contexto da rua é importante para percebê-los, não como moradores de rua em si mesmo, mas como sujeitos em que a situação de pobreza extrema, a fragilidade de vínculos familiares, o uso abusivo de drogas, os conflitos familiares, o desemprego, entre outras razões são definidores de sua permanência na rua.

*A população de rua é um segmento 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. (Brasil, 2009)*

Ao longo da experiência na rua a pessoa vai construindo uma experiência própria de convivência entre sujeitos, práticas de sociabilidade que a distancia das instituições formais e as recria na lógica da rua, do imprevisível, de uma temporalidade própria, na recusa de um disciplinamento do corpo e da vida. Nessa perspectiva é que a população de rua ganha uma identidade como segmento social específico, se diferenciando de tantos outros miseráveis que vivem nas periferias das grandes cidades.

Quando focamos as políticas públicas para a garantia de direitos e a mitigação do problema da desigualdade social, nos impõe a reflexão acerca do papel do Estado no capitalismo e o princípio de bem-estar social como “alavanca” para redução da pobreza, como preconiza o artigo 3º da Constituição Federal: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os dispositivos constitucionais são, para o direito, a norma, o dever da ação do Estado e de toda a sociedade alicerçado pelos princípios que os prescinde. O que está por trás das políticas públicas que promovem a igualdade é uma visão de mundo. Nesse caso, a constituição brasileira está na direção oposta a visão liberal, que enxerga a pobreza como fracasso pessoal e impõe ao Estado o dever de erradicar a pobreza, garantir o desenvolvimento, o bem-estar, a justiça.

### **3. EXCLUSÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Por que é desafiante a efetivação da política pública para a população em situação de rua?

A efetivação dos direitos da população em situação de rua converge para a efetivação dos direitos humanos, de modo mais amplo. Desse modo, a situação de exclusão e vulnerabilidade da pessoa em situação de rua complexifica a ação do estado e a garantia da universalidade e da particularidade é gerador de tensões, que Boaventura de Sousa Santos (2013) destaca três: tensão entre o universal e o fundacional; entre a igualdade e o reconhecimento da diferença; entre o desenvolvimento e a autodeterminação. Nogueira e Benevides (2016) a partir de Boaventura nos diz que a tensão entre universalidade e particularidade advém da postura de imposição de um determinado modelo civilizatório. Merece, nesse caso, uma reflexão mais apurada, visto que a situação de vulnerabilidade extrema e gerador de exclusão e abandono do Estado, que, focado em burocracias, não assimila o comportamento típico da sociabilidade das ruas. Não podendo “enquadrá-los em padrões normativos universais, o Estado, não dá efetividade aos direitos da população de rua. Na mesma direção, a tensão entre a igualdade e o reconhecimento da diferença.

A forma de condicionamento dos indivíduos que não se enquadram no padrão estético/comportamental impostos pelas elites dá de diversas formas, pelo desenvolvimento de mecanismos de controle (Nogueira e Benevides, 2016 p. 77).

É comum ouvir da população situações de discriminação, utilização dos espaços públicos da cidade, dificuldade de ser aceitos em escolas. Em postos de saúde a necessidade de endereço fixo para abertura de prontuários e fichas de cadastros são outros exemplos de não efetivação de direitos, além de atentar contra a dignidade da pessoa humana.

Os especialistas e militantes em favor dos direitos da pessoa em situação de rua vem alertando que a base para garantia de direitos está no direito a habitação. A ausência do direito à moradia digna reverbera na vulnerabilidade em outras áreas da vida, como trabalho, educação, saúde, entre outros. Esse tema foi debatido em seminário promovido pela Pastoral Nacional do povo de Rua, alertando que as ações do poder público para com a população em situação de rua costumam criminalizar e reprimir essas pessoas por meio de programas higienistas, que afastam a pobreza dos grandes centros urbanos, além de culpabilizar esses indivíduos por morarem nas ruas (CNBB, *online*). De acordo com a coordenação da Pastoral Nacional de Rua, as ações do poder público para com a população em situação de rua costumam criminalizar e reprimir essas pessoas por meio de programas higienistas, que afastam a pobreza dos grandes centros urbanos, além de culpabilizar esses indivíduos por morarem nas ruas (CNBB *online*).

Uma das soluções apontadas pela Pastoral e pelos movimentos de defesa dos direitos da população em situação de rua é o rompimento do modelos de albergues e abrigos, em direção à construção de programas de moradia com segurança, infraestrutura urbana consolidada e serviços públicos acessíveis, tais como o transporte coletivo e o ambiente saudável do povo de rua.

Não podemos dissociar políticas públicas de complexidade. Entendendo complexidade a partir de Morrin (2007) com a necessidade de interdisciplinaridade e de ligação entre as partes que convergem para atingir os objetivos necessários. Com a população em situação de rua, a complexidade vai convergir a atuação do gestor público entre os setores da gestão e os direitos a que o Estado deve assegurar, como o direito à saúde (Ministério da Saúde, Secretarias de Saúde Estaduais e Municipais, os postos de atenção básica, os serviços de emergências etc.), o direito a educação (Ministério da Educação, a Secretaria de Educação, as escolas), assim com os outros direitos.

A efetivação dos direitos da população de rua tem obstáculos de natureza macro estrutural e também locais, dependem de políticas públicas, de vontade política do gestor à observação dos princípios de direitos humanos e sociais; da superação das discriminações históricas. As determinações econômicas globais, que vem reduzindo o papel do Estado, num modelo neoliberal de atuação, são, nesse momento, o fator preponderante para a derrocada dos princípios da igualdade. Aliados à condição histórica de desigualdade vividas no Brasil, a efetivação de políticas públicas dependem de uma ação contrária e o comprometimento dos gestores públicos para uma atuação com as seguintes diretrizes.

Um segundo desafio para a efetivação é a superação do entendimento que a atenção que a população de rua está reduzida a ação da assistência social. É fundamental um diálogo entre as secretaria de governo, integrando as ações de educação, saúde, trabalho, renda e assistência social para a garantia de direitos. É importante salientar que o fato da assistência social, muitas vezes, atuar sozinha, gera o estigma do “assistido”, o “usuário” não percebendo o indivíduo como um sujeito de direitos, negando-lhe o direito à cidade, a utilização dos espaços públicos e a frequência na escola.

O higienismo, como modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, é um dos desafios no Brasil de modo geral, e em Fortaleza, especificamente, é como o “calcanhar de Aquiles” da gestão de Roberto Claudio<sup>63</sup>, que vem se deparando com o crescimento do número de pessoas em situação.

63 Roberto Claudio, Prefeito de Fortaleza, na gestão municipal 2012/2016 e 2017 - atualmente.

Segundo o censo realizado pela Prefeitura, havia no ano de 2015, 1.718 pessoas em situação de rua<sup>64</sup>; número que é contestado pelas entidades que compõe o Fórum de Rua. Com uma população de rua crescente, as regiões centrais atraem pessoas de outros municípios da região metropolitana e do interior do Estado, além de pessoas advindas dos bairros periféricos, que encontram, no Centro da Cidade, a única alternativa para a sobrevivência. Um contingente formado por pessoas com baixa ou nenhuma qualificação profissional, em situação de pobreza extrema e uso de drogas.

Ocupando importantes praças da cidade, a população em situação de rua é vista como um entrave para os setores de turismo e comerciantes do Centro da Cidade de Fortaleza, que, em parceria com a gestão pública, vem abordando o assunto sob o manto da assistência social, mas com o interesses claro de retirada da população de rua das praça, que, na prática, traduz em nossa análise, como medida higienista.

O higienismo, medida comum no século XIX, visou o banimento de sujeitos que não se enquadravam aos modelos de saúde propostos. Num modelo de segregação e exclusão social, os pobres da cidade eram retirados dos espaços públicos, como mencionou Ponte (2001) sobre o modo o disciplinamento urbano previa a retirada dos pobres e mendigos dos espaços públicos. Sebastião Rogério Ponte vai na direção de Michel Foucault (1996) que ressalta que o disciplinamento é um projeto de um tipo de poder que disciplina o corpo e enquadra o indivíduo, descartando aqueles que não se submetem as formas instituídas de vida.

A população de rua historicamente são os proscritos da modernidade, negando a reprodução do sistema econômico e burlando os esquemas de disciplinamento imposto. Sempre teimosos, criam formas de resistências para permanecer na cidade, garantindo a sua existência de modo livre, quase sempre com atividades relacionadas à própria rua, incluindo, nesse caso, a mendicância, os pequenos serviços e, as vezes, a ilegalidade do consumo e transporte de drogas.

Diante da complexidade da população de rua, a política de atendimento e garantia de direitos requer, do Estado, um olhar amplo, que, ao mesmo tempo, atuem a partir dos princípios da dignidade da pessoa humana, garantindo os seus direitos humanos e, ao mesmo tempo, garantam a equidade necessária para a inclusão isonômica.

#### **4. A POLÍTICA PÚBLICA PARA A POPULAÇÃO DE RUA**

No Brasil, até a década de 1990, a população de rua foi alijada das políticas públicas. Coube às instituições religiosas, com sua assistência, muitas vezes, motivadas pela benevolência fraterna e caridade, distante da perspectiva do entendimento da pessoa como sujeito de direito. Coube à Pastoral do Povo de rua que liderou, juntamente com outros movimentos sociais, especialmente em São Paulo e Minas Gerais, a organização de entidades civis por direito da população de rua. Nesse período, destacamos o Fórum Nacional sobre População de Rua, em 1993; o 1º Grito dos Excluídos, em 1995; o 1º Congresso de Catadores de Materiais Recicláveis; A 1ª Marcha do Povo de Rua, em 2001.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua significou marco histórico, inaugura um modelo novo de atenção do Estado para a população de rua, constituindo um feito paradigmático,

não somente pelo seu conteúdo, como também pelo processo no qual foi elaborado. A construção da política ocorreu dentro de parâmetros democráticos, de engajamento e protagonismo da população de rua, representada por integrantes do movimento nacional de população de rua. Gestada por um Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pelo Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, e composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além da fundamental participação de representantes do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada.

A consolidação do texto da política nacional mobilizou recursos e pessoas num esforço de refletir sobre o fenômeno do crescimento da população de rua; foram realizadas pesquisas, censo demográfico e por amostragem da população em situação de rua, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Nos diz o documento da Política para a inclusão da população de rua (Brasil, MDS, 2008) que os critérios estabelecidos para a realização da pesquisa ou contagem da População em Situação de Rua foram orientados pelos objetivos de efetuar um levantamento, em escala nacional, o mais abrangente possível, partindo da premissa de que há tendência de maior concentração de pessoas em situação de rua em municípios mais populosos e nas capitais dos estados.

Desse modo, a Política Nacional foi instituída pelo Decreto 7053, de 2009 do então Presidente Luiz Inacio Lula da Silva, em 23 de dezembro de 2009, durante ato solene realizado na cidade de São Paulo, com a presença de significativa parcela de população de rua, catadores de material recicláveis e movimentos sociais envolvidos no processo. Os esforços empreendidos pelo MDS, conjuntamente com o Comitê Nacional, revelam uma concepção política, paradigmática da ação do Estado, delineada em diretrizes que redundam em garantia de direitos, já preconizados na CF, como dito anteriormente.

Seguindo princípios constitucionais de garantia da igualdade e equidade, o decreto condiz com valores inscritos na Carta Magna e determina ao gestor público a condução de ações seguindo as balizas:

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

- I. respeito à dignidade da pessoa humana;
- II. direito à convivência familiar e comunitária;
- III. valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV. atendimento humanizado e universalizado; e
- V. respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Os artigos 2º, 3º e 4º ressaltam o pacto federativo para a execução da política pública, com a participação de estados e municípios, bem como as organizações não governamentais:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A participação dos Estados e Municípios, dispondo de recursos e de suas ações locais, passaram a seguir os modelos de tipificação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), no que tange a orientações técnicas para os centros especializados de atendimento à população de rua, o abrigo, atenção básica de saúde etc.

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

No âmbito municipal e estadual foram determinados a instituir comitês locais com a finalidade de realizar o monitoramento da política pública, de forma paritária, com participação da sociedade civil e representantes das secretarias, aos moldes do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Como dito anteriormente, a política de atenção a pessoa em situação foi um passo fundamental do Estado brasileiro, que erigiu um novo olhar à população de rua, passando concebê-los como sujeitos de direitos, contudo, a sua existência como norma jurídica não garantem a sua efetivação. Importante salientar, no contexto da execução das políticas públicas no município de Fortaleza, a contribuição do Fórum da Rua de Fortaleza, que tem grande expressividade no diálogo, como membros da sociedade civil, com os setores governamentais que implementam a política.

Nos oito anos de publicação do decreto, a política para a pessoa em situação de rua ainda caminha a passos lentos, representando um desafio constante, comumente a mercê da vontade política dos governos, da alocação de recursos destinados para a sua implementação. Essa questão no âmbito do estudo do direito, matéria de direito constitucional, está relacionada à efetividade e à segurança social.

A Constituição Brasileira de 1988 está fundamentada nos princípios da segurança jurídica e do princípio do retrocesso social. Como uma espécie de mola mestra para a garantia dos direitos sociais, esses princípios impedem que o legislador infraconstitucional retroceda ou elimine a concretização dos direitos constitucionais, portanto, pautado como argumento para que os direitos fundamentais sejam assegurados no âmbito dos municípios. Por isso é relevante a atuação dos movimentos sociais, Ministério Público, Defensoria Pública, no seu papel fiscalizador dos interesses da sociedade e na defesa da população de rua.

Uma geração de autores constitucionalista, entre eles Sarlet (2001), que postulam que a efetividade do direitos fundamentais estão no seu próprio fundamento. Isto é os direitos sociais são fundamentais e cabe a obrigatoriedade do gestor público de aplicar. Noutra direção, estão aqueles que desqualificam os direitos fundamentais atrelando-o à vontade legislativa ou à “reserva do possível”. Tomados como direitos humanos, os direitos fundamentais são inerentes ao próprio cidadão (saúde, trabalho, educação, segurança etc.), o que impede que venham a ser ultrajados, seja pelo Estado seja por terceiros.

Na interface entre direitos humanos e direitos fundamentais, os direitos humanos se fundamentam por um fundamento ético, mas necessitam de gozar de uma proteção jurídica. É nesse perspectiva que está a positividade dos direitos fundamentais, mas, ainda assim, correndo o risco de sofrer retrocessos, o cabe ao direito, garantir a sua efetividade.

A política pública para a população de rua, que está fundamentada nos princípios da dignidade da pessoa humana, positivada por meio de decreto lei, ainda assim é atravessada pelos seguintes desafios jurídicos, político e social: a) quando está sujeita a interpretações sobre a reserva do possível e incapacidade orçamentária do Estado; b) Incapacidade do gestor público de compreender a complexidade da população de rua, suas especificidades como grupo social heterogêneo; C) quando a sociedade promove a exclusão social e discriminação da pessoa em situação de rua, impedindo a sua convivência nos espaços público.

## 5. CONCLUSÃO

Os moradores de rua são sujeitos nômades, percorrem vários espaços da cidade. Tendo como ponto fixo, comumente, o lugar onde dorme, parte dele para outros espaços, principalmente, aqueles localizados no centro da cidade e nos bairros adjacentes. O higienismo, como modelo de atuação do Estado que exclui a pessoa em situação de rua, é um dos desafios no Brasil e permeou as políticas durante muito tempo.

O plano nacional que instituiu a política pública para a população foi fruto de um processo de protagonismo das instituições e organizações da sociedade civil e do movimento nacional da população de rua. O Decreto nº 7053, de 2009, 23 de dezembro de 2009, foi um marco paradigmático para a redefinição dos rumos de atendimento da população de rua, mas sua efetividade é um desafio. Nos oito anos de publicação do decreto, a política para a pessoa em situação de rua ainda caminha a passos lentos, representando um desafio constante, comumente a mercê da vontade política dos governos, da alocação de recursos destinados para sua implementação.

Entendidos com direitos fundamentais, e, por tanto, gerais, de todos os cidadãos brasileiros, os direitos da população de rua estão assentados em bases éticas dos direitos humanos e do princípios da dignidade da pessoa humana. Sua condição de vulnerabilidade social necessita de atenção por parte dos gestores públicos de assistência social para a inclusão de estratégias que possam garantir a eficácia da lei no âmbito do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e transversalizado para as demais esferas de atuação dos serviços do Estado, para que possa atender os dispositivos contidos na lei.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Maria Neyara de Oliveira. *A miséria e os dias* – história da mendicância no Ceará. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1996.
- AUGÉ, Marc. *Não lugares*. São Paulo: Papirus, 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Política Nacional para a População de Rua. Decreto nº 7053 da Presidência da República. Acessado em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>.
- BRASIL. *Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*. Diálogos sobre a população de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Distrito Federal, 2013.
- DURKHEIM, Emille. Sobre a divisão do trabalho social. *Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Atlas, 1996.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1986.
- GUEDES, Mardônio. *Pelas ruas e pensões: o meretrício em Fortaleza (1930 1945)*. In: SOUZA, Simone de; NEVES, Frederico de Castro (Orgs.). *Gênero*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002. *Coleção Fortaleza: história e cotidiano*.
- SOUSA, Jessé. *Ralé brasileira, como é e como vive*. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2009.
- PIMENTEL, Lidia Valesca. *Vidas nas ruas, corpos em percursos no cotidiano da cidade*. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará. Tese de doutorado.
- PONTE, Sebastião Rogério. *Fortaleza Belle Époque* – Reformas Urbanas e Controle Social 1860-1930. 3. ed. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2001.
- MARTIN, Alan Arias. Derechos Humanos: Utopia sin consenso? *Revista do Instituto brasileiro de Direitos Humanos*. Ano 16, vol. 16, n. 16. 2016.