

O PAPEL DO ESTADO E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

**THE ROLE OF STATE AND POPULATION IN THE STREET SITUATION IN
BRAZIL**

Recebido em: 07/12/2020

Aceito em: 25/02/2021

Priscilla Coronel da Silva¹ - Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3826-7977>
Angela Quintanilha Gomes² - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2622-4948>

Resumo: Este trabalho aborda sobre o papel do Estado e as garantias dos direitos fundamentais à população em situação de rua no Brasil. O foco desta pesquisa é realizar uma análise crítica sobre o atual contexto brasileiro de reconhecimento e efetivação de seus direitos fundamentais a partir da Constituição Federal de 1988 e a instituição de políticas públicas específicas para atendimentos das necessidades deste fenômeno social. Através do método dialético, pesquisa bibliográfica e com base nas legislações, neste estudo, foi possível concluir a pouca efetividade e materialização de direitos, culminando uma lógica de desproteção social, uma vez que, necessita da atuação conjunta dos entes federados e a mobilização social para garantias de direitos sociais.

Palavras-chave: Estado; População em situação de Rua; Constituição Federal de 1988; direitos fundamentais; políticas públicas.

Abstract: This paper addresses the role of the State and how to guarantee fundamental rights to the homeless population in Brazil. The focus of this research is to carry out a critical analysis of the current Brazilian context of recognition and enforcement of its fundamental rights from the Federal Constitution of 1988 and the institution of specific public policies to meet the needs of this social phenomenon. Through the dialectical method, bibliographic research and based on the legislation, in this study, it was possible to realize the little effectiveness and materialization of rights, culminating a logic of social deprotection, since, necessarily, the joint action of the federated entities and the social mobilization for guarantees of social rights.

Keywords: State; street population; Federal Constitution of 1988; fundamental rights; public policy.

¹ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. E-mail: priscilac.s@hotmail.com

² Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. E-mail: angelagomes@unipampa.edu.br

INTRODUÇÃO

Este trabalho de cunho bibliográfico, pretende compreender a relação do Estado com a população em situação de rua no Brasil, apresentando o perfil desse fenômeno, seu processo histórico de mobilização e organização, bem como a trajetória e sua relação com o Estado desde 1988 até os tempos atuais.

Compreendemos a Constituição Federal de 1988 como um marco legal de garantias de direitos fundamentais para a toda a população brasileira. No que tange o atendimento à população em situação de rua no Brasil, antes da Constituição a história brasileira apresenta a ausência de políticas públicas e ações estatais para esse público, apenas com ações de caridade por iniciativas de igrejas e associações com cunho assistencialista e de favor aos mais pobres. A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica no Estado brasileiro, movimentando um processo de redemocratização e proteção aos direitos e garantias fundamentais. A Carta Magna trouxe um conjunto de leis supremas promovendo direitos individuais e sociais aos cidadãos, sendo a dignidade da pessoa humana a primazia.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais são os direitos inerentes à pessoa humana e essenciais à vida digna, compreendido no artigo 5º em que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL,1988). No artigo 6º da Constituição/88 são considerados direitos sociais e garantias fundamentais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância aos desamparados, os quais se enquadram a população em situação de rua. Importante citar que ao longo dos anos 2000 até 2015, o texto constitucional foi sendo alterado e incluído direitos como a moradia, a alimentação e o transporte.

Contudo, diferentemente das crianças e adolescentes, mulheres, idosos e pessoas com deficiência, grupos sociais mais vulneráveis, a constituição não previu medidas específicas de proteção a população em situação de rua. Somente, a partir da década de 90, a população em situação de rua ganha espaço nas agendas estatais de alguns âmbitos municipais, por meio de grupos de interesse que militam em prol da garantia e defesa de seus direitos sociais. Desse modo, as primeiras iniciativas públicas são registradas em prol das garantias de acesso e atendimento das demandas sociais dos sujeitos que se encontram em situação de rua. Nesse

período são criados espaços de participação social para discutir políticas públicas, onde fóruns são criados a partir de 1993 no município de São Paulo e o Fórum da População de Rua em Belo Horizonte.

A partir dos anos 2000 o fenômeno das pessoas vivendo nas ruas, ganha espaço na agenda estatal, onde o Estado passa a dialogar com esse segmento, incluindo-os na agenda com ações para reconhecer seus direitos, formulando políticas públicas para inclusão social. Exemplo disso, Em 2004 aconteceu a instituição da Política Nacional de Assistência Social que assegurou a cobertura da Assistência Social para a População em Situação de Rua. As diretrizes foram norteadores para segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais da ação pública para esse segmento social na perspectiva da equidade, atuando com segmentos sujeitos a maiores graus de riscos sociais, que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social e sujeitos a violação de direitos, numa perspectiva de proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito (BRASIL, 2004).

Neste sentido, compreendemos a relevância deste trabalho por abordar o contexto da população em situação de rua e o papel do Estado a partir das políticas públicas destinadas ao seu atendimento, uma vez que, historicamente enfrentam diversos processos de exclusão e violação de direitos sociais. Assim, é fundamental reafirmar a importância e efetivar e integrar estudos, pesquisas para aperfeiçoar políticas sociais de atendimento à população em situação de rua. Em que pese, é imprescindível entender os modos de vida dos sujeitos que utilizam as ruas como espaço de moradia para que a atuação nas linhas de cuidado se articulem de maneira que sejam levadas em consideração questões objetivas e subjetivas, as quais são manifestadas por elementos estruturais do capitalismo, expressados através de desigualdades sociais, concentração de renda, desemprego que perpassam o cotidiano de vida nas ruas.

O PERFIL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Conforme a Política Nacional para a população em situação de rua, sigla PNPSR³, instituída em 2009, a população que vivencia a situação de rua é definida como um grupo populacional que tem 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.

SILVA (2009) destaca que as causas estruturais do fenômeno população em situação de rua estão relacionadas à estrutura da sociedade capitalista, seus modos de produção e reprodução, e caracteriza a população em situação de rua num aspecto de múltiplas determinações, destacando seis aspectos característicos desse fenômeno:

Fala-se em fatores **estruturais** (ausência de moradia, inexistência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social etc.), fatores **biográficos**, ligados à história de vida de cada indivíduo (rupturas dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais – mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga dos país de origem etc.) e, ainda, em **atos da natureza ou desastres de massa** – terremotos, inundações etc. Os fatores mais enfatizados pela literatura contemporânea são as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além do uso frequente de álcool e outras drogas e problemas atinentes às situações de desabrigo (SILVA,2009, p. 105, grifos da autora).

Neste sentido, compreende-se a multiplicidades de fatores existentes no contexto deste fenômeno em situação de rua, manifestados como uma expressão radical da questão social. A gênese da questão social⁴ é fruto da produção e reprodução do capital, que vincula-se a acumulação do capital, que se manifestando em variadas expressões da questão social.

O fenômeno das pessoas vivendo nas ruas, foi objeto de uma única pesquisa nacional realizada em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social, mas incluiu somente 71 municípios entrevistando especificamente aos adultos em situação de rua. A Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (2008) e os Censos sobre População em

³Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR, foi instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 para assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as diversas políticas públicas desenvolvidas pelos nove ministérios que o compõem.

⁴“Diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos” (Iamamoto,2001, p.10).

Situação de Rua realizados nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte, traçou o perfil desta população, destacando um perfil com predominância de pessoas do sexo masculino (82%), negras (67%) e cuja idade média mais da metade possui entre 25 e 44 anos – 53%.

A pesquisa realizada em 2015 sobre o universo da população em situação de rua foi publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados de 2015 projetou que o Brasil tem 101.854 pessoas vivendo desta forma. A pesquisa revelou que 40,1% estavam em municípios com mais de 900 mil habitantes e 77,02% habitavam municípios com mais de 100 mil pessoas. Nos municípios menores, com até 10 mil habitantes, a porcentagem era bem menor: apenas 6,63%.

Em relação a realidade do Rio Grande do Sul, o censo realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com apoio da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal, UFRGS/FASC em 2016 no município de Porto Alegre trouxeram resultados quanti-qualitativos sobre a Populações em Situação de Rua.⁵ O censo cadastrou 2.115 indivíduos adultos de ambos os sexos identificados como em “situação de rua” e efetuou entrevistas por meio de um questionário a uma amostra de 467 pessoas. A pesquisa Cadastro e Mundo da população em situação de rua revelou características socioculturais, os modos de inserção urbana e as relações com as políticas públicas sobre os adultos cadastrados entrevistados, o qual comparou com dados das pesquisas realizadas em 2007, 2008 e 2011 desta população no território municipal.

Com base no estudo “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil”⁶ realizado no período de setembro de 2012 a março de 2020, a população em situação de rua cresceu 140% a partir de 2012, chegando a quase 222 mil brasileiros contabilizados até março do ano de 2020. O IPEA, utilizou dados de 2019 do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), e através das informações das secretarias municipais, e do Cadastro Único (CadÚnico) do governo federal, constatou que a maioria dos moradores de rua (81,5%) está em municípios com mais de 100 mil habitantes, principalmente das regiões Sudeste (56,2%), Nordeste (17,2%) e Sul (15,1%). O estudo mostrou que o crescimento é

⁵Dados coletados no relatório final da pesquisa Cadastro e Mundo da população em situação de rua de Porto Alegre/RS - 2016, disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fasc/default.php?reg=41&p_secao=120> (acessado em: 16 Jul. 2019).

⁶Dados coletados na nota técnica n.73/2020 IPEA - <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf> (acessado em: 11 de out. 2020).

observado em todas nas grandes regiões e em municípios de todos os portes, o que sugere ser o mesmo efeito de dinâmicas nacionais. Neste sentido, o crescimento mais intenso nos grandes municípios demonstra que a crise econômica e principalmente o aumento do desemprego e da pobreza sejam fatores importantes para a explicação desse contexto.

No entanto, até hoje o Brasil não possui dados oficiais sobre a população em situação de rua, sendo este o principal fator que prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente, reproduzindo a invisibilidade social no âmbito das políticas sociais. Assim, é fundamental articular espaços de mobilização e organização deste fenômeno social para o reconhecimento de suas bandeiras de luta e condições de acesso digno e inclusão social. A população em situação de rua ainda não é incluída nos Censos do IBGE, a justiça federal do Rio de Janeiro determinou que o IBGE incluísse a população em situação de rua no censo de 2020. No entanto, o Instituto alega não ser possível em virtude de não ter tempo hábil para mudanças na metodologia da pesquisa e não garante o levantamento de dados por considerar complexo, pelo fato de não terem domicílio fixo e uma abordagem capaz apresentar dados confiáveis considerando a localização incerta do público alvo, o período noturno em que costumam estar nas ruas e o fato de necessitar de uma abordagem especializada em virtude das condições em que os usuários se encontram pelo uso de álcool e outras drogas. Essa realidade, demonstra o descaso que a população em situação de rua vivencia, uma vez que sem dados oficiais, a ausência de informações dificulta o planejamento e a execução de políticas públicas para esse público e reforça sua invisibilidade social.

TRAJETÓRIA DE MOBILIZAÇÃO E LUTA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NA BUSCA POR DIREITOS DE 1988 ATÉ OS TEMPOS ATUAIS.

Para contextualizar a população em situação de rua no Brasil, iniciamos falando sobre a sua trajetória marcada por luta e mobilização na busca pelo reconhecimento de seus direitos. A relação entre Estado e a população em situação de rua só se concretizou a partir da mobilização e participação destes sujeitos, que culminou a construção e implementação de políticas públicas para o atendimento de suas demandas sociais.

O processo de redemocratização do Brasil surge através da Constituição Federal de 1988, onde as políticas públicas sociais ganham destaque, como também direcionadas para a população em situação de rua. Considerando o artigo 5º da Constituição Federal, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos

estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter proposta ordem social através de garantias fundamentais, a população em situação de rua continuou em desproteção social e sem a concretização de tais direitos. Somente a partir dos anos 90, as políticas públicas direcionadas a este fenômeno social começaram a ganhar alguns destaques, através de manifestações e mobilizações sociais em prol de seus interesses. Nos anos 2000 o fenômeno das pessoas vivendo nas ruas, ganha de fato espaço na agenda estatal, onde o estado passa a dialogar com esse segmento, incluindo na agenda estatal ações para reconhecer seus direitos, formulando políticas públicas para inclusão social.

Para falarmos da trajetória de mobilização da população em situação de rua, é importante contextualizar o surgimento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) que simbolizou a luta do povo de rua em busca de reconhecimento político individual e coletivo como sujeitos de direito. Essa transformação rompeu com a visão assistencialista e as práticas de caridade no que se refere ao atendimento das necessidades dessa população.

A trajetória social do MNPR teve os seus primeiros passos no final dos anos 90 até o início dos anos 2000, inúmeras mobilizações nas principais cidades brasileiras tornaram visíveis, à sociedade e aos poderes públicos, as duras condições de vida na rua. Parcerias foram se consolidando por meio de fóruns de debate, de manifestações públicas, com presença de pessoas em situação de rua nos Conselhos de Assistência Social e de Monitoramento (MNPR, 2010, p. 29). Além da chacina brutal ocorrida na madrugada entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, onde quinze pessoas em situação de rua foram brutalmente atacadas na Praça da Sé, no centro de São Paulo. Em 2005 foi oficialmente organizado o Movimento Nacional da População de Rua, sigla MNPR, que já contava com representantes em diversos estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, onde passou a ocupar espaços de participação social e de formulação de políticas públicas para visibilidade do tema pelo governo federal. Ainda neste ano, aconteceu o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, que propiciou o início da formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

A Cartilha do Movimento Nacional da População de Rua (2010) manifesta a relevância de mobilização no sentido de “o Movimento Nacional da População de Rua surgiu para enfrentar os riscos na rua. E mais, para repudiar o preconceito, a discriminação, as violações dos direitos humanos. Surgiu para reivindicar políticas públicas que atendam às necessidades e à dignidade humana” (MNPR, 2010, p.28).

A partir de 2005 até o ano de 2008 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assinou portarias importantes para o contexto da população em situação de rua, à exemplo disso, o documento de criação da Política Nacional Para Inclusão Social Da População Em Situação De Rua e a realização da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua entre 2007 e 2008. Ainda nesse período, um representante do MNPR entrou para o Conselho Nacional de Assistência Social, sendo o primeiro representante de movimento popular eleito. Em 2009, foi realizado o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, concretizando o Decreto 7.053/2009⁷ aprovado pela Resolução nº 109/2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁸, que organizou a elaboração de serviços específicos para a população em situação de rua.

A política nacional para a população em situação de rua, sigla PNPSR foi instituída com o objetivo de assegurar estratégias relacionadas a diversas garantias como direitos humanos, como o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, propondo através de programas, planos e projetos ações estratégicas para atender as demandas da população em situação de rua.

Em 2010 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, fez uma parceria com a UNESCO para organizar e articular a população em situação de rua, contribuindo, por exemplo, para a consolidação do Movimento Nacional da População de Rua, sigla MNPR. Entre 2010 e 2012 foram criadas outras portarias importantes para a população em situação de rua, tais como a inserção em Cadastro Único para a inclusão das Pessoas em Situação de Rua em Programas Sociais do Governo Federal e o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional da Política de Assistência Social.

Neste contexto, observamos ao longo dos últimos anos avanços importantes na

⁷ Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

⁸ Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais organizando por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

trajetória da população em situação de rua no Brasil, no entanto, essas ações não têm sido suficientes, uma vez que, é possível visualizar uma descontinuidade das ações, pouca efetividade e uma inexpressiva concretização de direitos, culminando uma lógica de desproteção social, uma vez que, necessita da atuação conjunta dos entes federados e a mobilização social para garantias de direitos sociais.

RELAÇÃO ENTRE ESTADO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Para compreendermos a concepção de Estado e a sua relação com a sociedade, partimos do pensamento político de Durkheim (2002), a partir da obra de “lições da Sociologia” reflete-se o Estado além de um agente de poder, como um agente moral com a função além das questões políticas, mas com um papel de organizador da vida social, defensor das liberdades individuais e um veículo promotor de justiça social. Compreende-se fundamental a figura do Estado acima das demais organizações sociais desempenhando a função de conciliar o interesse de todos, uma vez que o papel do Estado não seria somente o de garantir os direitos individuais, mas também de organizá-los e torná-los realidade.

Quando abordamos o contexto da população em situação de rua, geralmente tentamos sanar as necessidades básicas que surgem por se encontrarem vivendo nas ruas, sem levar em consideração as questões subjetivas, sua trajetória, fragilidades e os motivos pelas quais o sujeito está utilizando a rua como forma de sobrevivência. Quando se trata da relação Estado e as dificuldades que a vida nas ruas impõe, visualizamos um contexto de negligências e uma relativa visibilidade com relação a população em situação de rua, que historicamente é marcada por repressão, controle e práticas higienistas. É notório observar que a população em situação de rua sempre esteve à margem da agenda do poder público, no que tange a construção de políticas públicas de inclusão social até os anos de 1990, ano em que surgiu as primeiras iniciativas em âmbito municipal, destacando-se a cidade de Salvador-BA com a criação dos Consultórios de Rua, que visava o atendimento de pessoas que viviam nas ruas sob o uso de álcool e outras drogas. É notório observar que a população em situação de rua não teve a devida atenção nos séculos anteriores, e seu contexto passou a ser visto pelo Estado em virtude do aumento de seu contingente, visto que a cada ano mais indivíduos utilizam as ruas como moradia.

A partir da Constituição Federal de 1988, observamos intensas transformações no sistema de proteção social brasileiro, que modificou a relação Estado e sociedade. Analisando a realidade do contexto da população em situação de rua, iniciamos falando sobre o âmbito da assistência social, em 1993 foi formulada a Lei Orgânica de assistência social, sigla LOAS, que trouxe um campo de seguridade social, propondo um sistema de garantia de direitos. No entanto, é possível mencionar que somente, a partir dos anos 2000 o fenômeno das pessoas vivendo nas ruas, ganhou espaço na agenda estatal, momento em que o estado passa a dialogar com esse segmento, incluindo-os na agenda de ações para reconhecer seus direitos, formulando políticas públicas para a inclusão social.

Destacamos a Política Nacional de Assistência Social, PNAS criada em 2004 e o Sistema Único de Assistência Social, SUAS criado em 2005 com diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, dando atenção de forma integrada as situações de vulnerabilidade e riscos sociais à indivíduos e famílias.

É nesse contexto que a população em situação de rua passa a ser incluída em serviços e programas de atendimento, ocorrendo assim, uma transformação no modo de relação com o Estado, os quais, antes eram marcados por controle, repressão e assistencialismo, passou a dialogar com esse segmento, criando espaços de participação e controle social e formulação de políticas públicas destinadas para o atendimento de suas demandas.

Cumprir citar as normativas de atenção à população em situação de rua a partir de 2005, a Lei orgânica da Assistência Social – LOAS (2003) alterada através da Lei nº 11.258, 30/12/05, que modificou o parágrafo único do artigo 23: “Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: II - às pessoas que vivem em situação de rua. ” Estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua em situação de rua, no âmbito da organização dos serviços de assistência social, numa perspectiva de ação intersetorial. E o I Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua organizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS) destacando a importância da realização de estudos que permitissem quantificar e caracterizar as pessoas em situação de rua, de modo a orientar a elaboração e implementação de políticas públicas específicas.

Em 2006 cria o Decreto que constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão

social da população em situação de rua. Em 2007/2008 realiza a Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua. Em 2009, realizou o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua e instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, PNPSR como um marco no reconhecimento dos direitos deste fenômeno social pelo poder público e visa garantir o acesso amplo da população em situação de rua às políticas públicas de maneira intersetorial, envolvendo as três esferas de governo com o foco em reduzir as condições de pobreza e desigualdade social. A referida Política Nacional é sem dúvida, a um avanço no enfrentamento nas problemáticas que cercam a vida deste fenômeno social, pois articula uma oferta de serviços públicos.

Em 2010 cria a Instrução Operacional conjunta SNAS e SENARC nº 07, trazendo orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Em 2011, a Portaria nº 122 de 25 de janeiro de 2011, que definiu as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. Em Brasília no ano de 2015, realizou o III Encontro Nacional da População em Situação de Rua.

Em 2011 foi aprovada a portaria 122 de 25 de janeiro de 2011, que definiu as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.

Em dezembro 2011 foi lançado o Programa Crack, é possível vencer que se configura num conjunto de ações do Governo Federal para enfrentar o crack e outras drogas através da estruturação da rede de cuidados e a implantação de diversos serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua. Em outubro de 2015 em Brasília aconteceu o III Encontro Nacional da População em Situação de Rua, organizado pelo MNPR, que elaborou propostas para encaminhar ao Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em situação de rua CIAMP-Rua e aos ministérios.

Nesse cenário fica evidente as transformações ao longo da história na relação Estado e a população em situação de rua. É notório observar a mudança de olhar no que se refere a oferta de ação e inclusão na agenda estatal, uma vez que foram elaboradas políticas públicas direcionadas a esse segmento social.

Contudo, ao longo das mudanças de governo nesse recorte temporal de 1988 até os tempos atuais, observamos um cenário de conquistas, mas precarização das ofertas de atenção e

proteção das pessoas que se encontram em situação de rua, uma vez que, o Estado apresenta ações para garantir direitos através das políticas sociais, mas também permanece praticando omissão e negligência através de ações higienistas, residuais e fragmentadas. Exemplo disso é o fato de após dez anos de instituição da Política Nacional, que deveria assegurar o acesso aos serviços básicos as pessoas que se encontram em situação de rua, o estado não conseguiu efetivamente cumprir o seu papel. A efetivação da referida política depende da atuação conjunta dos entes federados, a adesão dos estados e municípios ainda é facultativa, isso faz com que o decreto não seja cumprido, até mesmo para aqueles municípios que aderiram estão enfrentando dificuldades de articulação entre as políticas setoriais.

O Brasil, em seu sistema político de governo federativo reúne vários Estados para formar uma nação, cada um conservando a sua autonomia. De acordo com Arretche (2004) a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. A autora define que

As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHÉ, 2004, p.20)

Na literatura existem diversas interpretações teóricas sobre política social, mas trataremos o entendimento da política social como conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Em sentido mais amplo, pode-se dizer que uma política social busca: i) realizar a promoção social, mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais; e ii) promover a solidariedade social, mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo; e c) situações de risco, como em caso de acidentes – invalidez por acidente etc. (IPEA,2009,p.58)

Considerando a política social como uma política fundamental que visa o bem-estar da população, através de uma ação de governo que busca o atendimento a necessidades sociais básicas da população, seja através de garantias e ações à assistência social, saúde, educação,

segurança entre outros, verifica-se a implementação e efetivação da política social. A partir da Constituição de 1988, conforme previsto em seu Art. 3º, as políticas sociais brasileiras têm como finalidade dar cumprimento aos objetivos fundamentais da república. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, o foco é construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Neste sentido, refletimos que o processo de reconhecimento como cidadão e relação do Estado com a população em situação de rua se concretizou devido à mobilização social deste fenômeno social somada ao apoio de atores da sociedade civil e do Estado. Pode-se afirmar, portanto, que houve uma convergência de interesse desses atores que, em um processo ainda em construção, cooperaram com o objetivo de dar visibilidade a essa população. É notório observar que a trajetória nos últimos anos retirou definitivamente a população em situação de rua da invisibilidade, reconhecendo que se trata de um compromisso de Estado garantir a estes brasileiros seus direitos.

Contudo, os desafios do cotidiano ainda são significativos, é fundamental a estratégias de interdisciplinaridade de políticas públicas para atendimento desta demanda, propondo um esforço coletivo envolvendo poder público e a sociedade civil organizada, com a participação fundamental dos representantes desse segmento social. Embora haja a edição de atos normativos criados pelo poder público na atenção a população em situação de rua, essas medidas não são suficientes, uma vez que grande parte das pessoas nessa situação ainda não tem acesso aos programas governamentais. Essa relação parece demonstrar desinteresse do Estado, o que acaba influenciando diretamente no comportamento da sociedade perante a vida nas ruas, devido a variação da forma com que são tratados. Apesar da realização de alguns programas sociais, poucas políticas públicas efetivamente solucionam esse problema de maneira significativa. Nesse sentido, devem ser desenvolvidas políticas que atuem na causa do problema, não somente em práticas que solucionem problemas imediatos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos globais a Constituição Federal de 1988 é um marco legal no Estado brasileiro, pois promoveu um processo de redemocratização e proteção que universalizou

direitos e garantias fundamentais, transformando a relação entre Estado e sociedade, propondo cobertura aos cidadãos brasileiros. A partir da Carta Magna se formalizou um conjunto de leis supremas para promover direitos individuais e sociais aos cidadãos, sendo a dignidade da pessoa humana a primazia.

No que tange ao contexto da população em situação de rua, apesar de o Estado brasileiro ter realizado formalmente políticas públicas, estas não tem sido suficiente para a garantia de direitos sociais. Nos últimos anos, aumentaram as políticas no Brasil no sentido de efetivar a cidadania das pessoas que vivem nas ruas, mas as violações de seus direitos básicos ainda são constantes. Visando refletir essa realidade, este trabalho procurou brevemente refletir acerca do papel do Estado e o contexto da população em situação de rua no Brasil, considerando as garantias fundamentais do cidadão previstas na Constituição Federal de 1988.

Assim, se discutiu inicialmente, o perfil dessa população e as dificuldades nas condições de acesso aos serviços públicos, o que justifica a elaboração de políticas públicas específicas. Um importante fator para prevenir que as pessoas passem a viver e morar nas ruas é o conhecimento das causas que as levaram a esse estado de indignidade, porém até hoje o Brasil não possui dados oficiais sobre a população em situação de rua, sendo este o principal fator que prejudica a implementação de políticas públicas efetivas voltadas para este contingente, essa situação reproduz a invisibilidade social no âmbito das políticas sociais. A população em situação de rua não será incluída no Censos do IBGE de 2020 sob a justificativa de que de não terem domicílio fixo e uma abordagem capaz apresentar dados confiáveis considerando a localização incerta do público alvo. Essa realidade, demonstra o descaso que a população em situação de rua vivencia, uma vez que sem dados oficiais.

Discorreremos sobre a trajetória de mobilização e organização da população em situação de rua, constatando o processo de reconhecimento de suas demandas, formulação e implementação de políticas públicas aconteceram a partir da luta de movimentos sociais. A partir dos anos de 1990 iniciativas em torno da população em situação de rua ganharam relevância e as atividades se tornaram mais intensas. Nesse momento, a mobilização era marcada pelo protagonismo de entidades de apoio e defesa dessa população. No início dos anos 2000 surgiram os primeiros movimentos organizados e articulados tendo pessoas em situação de rua como protagonistas, o que representou uma grande virada na trajetória de organização desta população, o Movimento Nacional da População de Rua, sigla MNPR.

Ao fim, resgatou-se a trajetória da relação do Estado com esse segmento e constatou-se que ela é historicamente marcada pela repressão e controle e práticas de atos higienistas. Percebe-se, então, que a postura Estado marcada historicamente por repressão deixam essa população à margem da agenda do poder público no que se refere a políticas públicas de inclusão social até a década de 1990. Cumpre registrar as iniciativas municipais de algumas prefeituras municipais que propuseram políticas públicas visando a inclusão social e criação de espaços de interlocução entre os governos e a sociedade civil para debater as ações do Estado para atendimento desse problema público. As primeiras iniciativas do governo federal nesse sentido só ocorreram em meados dos anos 2000, momento em que uma ruptura no modo como o Estado se relaciona com a população em situação de rua e são formuladas as primeiras políticas públicas nacionais para esse público com a perspectiva de inclusão social. Essas iniciativas surgem no contexto das transformações no sistema brasileiro de proteção social e, de maneira mais ampla, no bojo das mudanças promovidas pela Constituição Federal de 1988.

A partir deste período, o governo federal passa a dialogar com esse fenômeno social, reconhecendo seus direitos, criando espaços de controle social e formulação políticas públicas em âmbito nacional. Destacamos neste processo a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, em dezembro de 2009, que reafirmou os direitos dessa população e tem como um de seus objetivos garantir seu acesso aos serviços e programas que integram as políticas públicas de diversas áreas, como saúde e assistência social.

No entanto, apesar de avanços, ainda ocorrem as violações de direitos e garantias básicas. Em tempos de retrocesso, com congelamentos e cortes de gastos públicos, observamos um cenário de precarização das ofertas de atenção e proteção das pessoas que se encontram em situação de rua, uma vez que, o Estado apresenta ações para garantir direitos através das políticas sociais, mas também permanece praticando omissão e negligência através de ações higienistas, residuais e fragmentadas.

É preciso ir além da edição de atos normativos criados pelo Poder Público na atenção a população em situação de rua, uma vez que estes necessitam de medidas concretas. É fundamental uma atuação conjunta dos entes federativos, bem como a participação da população diretamente interessada, no sentido de ampliar o alcance da proteção estatal.

Considerando os direitos sociais fundamentais das pessoas em situação de rua no Brasil, como consta no art. 6º a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, hoje vemos políticas públicas em prol das pessoas em situação de rua implementadas, mas uma inexpressiva efetividade que de fato resguarde o direito vida digna. Ainda, partindo do artigo 23, inciso X, CF/88 sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social, traz em seus artigos 2º e 6º incentivos para ação integrada entre os entes da Federação, bem como participação da sociedade através de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em prol dessa população. Vemos também instituída uma Política Nacional para a população de rua que prevê essa articulação entre os entes federados.

Apesar de todo este aparato normativo legal e ações governamentais, vemos pouca efetividade na vida destes sujeitos que se encontram em situação de rua. Essa constatação é facilmente vislumbrada quando se observa nas ruas a naturalização da pobreza e o esquecimento por parte do Estado e sociedade culminando uma lógica de desproteção social.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em perspectiva. 18(2): 17-26, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 Out. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua.** Brasília, 2008. <Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/033.pdf>> Acesso em: 29 Out. 2020.

BRASIL. **Decreto Presidencial 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, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, 24 dez. 2009. < Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm> Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004.** Brasília, Novembro de 2005, Reimpresso em 2013. < Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf> Acesso em: 22 Out. 2020.

IPEA. A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social / organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília: Ipea, 2009. v.1 (291 p.): gráfs., tabs. < Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5613> Acesso em: 30 Out. 2020.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. **Conhecer para lutar:** cartilha para formação política. MDS/UNESCO/ Instituto Pólis, 2010.

SACCOL. Ana Paula. A concepção de estado no pensamento de Durkheim: lições de Sociologia. **Revista eletrônica de pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC.** v. 9 – n. 1 – janeiro-julho/2012 – ISSN: 1806-5023.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2009.