



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**IZADORA BARBOSA FERNANDES GONÇALVES**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: ESTUDO A  
PARTIR DA REALIDADE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NOS ANOS  
DE 2012 A 2022**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2023**

IZADORA BARBOSA FERNANDES GONÇALVES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: ESTUDO A  
PARTIR DA REALIDADE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NOS ANOS DE 2012 A  
2022

Dissertação apresentada ao Curso Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

---

Goncalves, Izadora Barbosa Fernandes.

Políticas Públicas para pessoas em situação de rua: Estudo a partir da realidade do Município de Fortaleza nos anos de 2012 a 2022 [recurso eletrônico] / Izadora Barbosa Fernandes Goncalves. - 2023.

100 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Flavio Jose Moreira Goncalves.

1. Políticas Públicas. 2. População em situação de Rua. 3. Direitos Fundamentais. I. Título.

---

IZADORA BARBOSA FERNANDES GONÇALVES

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: ESTUDO A  
PARTIR DA REALIDADE DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA NOS ANOS DE  
2012 A 2022

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 25/08/2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente  
 FLAVIO JOSE MOREIRA GONCALVES  
Data: 25/10/2023 14:29:51-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

Documento assinado digitalmente  
 MARIANA LOPEZ MATIAS  
Data: 25/10/2023 16:26:21-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mariana López Matias  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Documento assinado digitalmente  
 RAQUEL COELHO DE FREITAS  
Data: 25/10/2023 15:27:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Raquel Coelho de Freitas  
Universidade Federal do Ceará - UFC

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, conexão Fortaleza e Brasília, por todo o apoio e torcida pelo meu sucesso em minha trajetória.

Ao meu professor orientador Dr. Flávio José Moreira Gonçalves, pelas valiosas colaborações, sugestões e acompanhamento aos equipamentos governamentais e não governamentais comigo.

À professora Dra. Raquel Coelho de Freitas (UFC) e à professora Dra. Mariana López Matias (Unifor), por aceitarem integrar banca examinadora e pelas valiosas sugestões para o aprimoramento da dissertação.

Aos meus poucos e excelentes amigos que sempre que precisei puderam me dar um abraço e me fazer acreditar no meu potencial.

Ao meu companheiro, que em momentos de crises existenciais, me ajudou a crer no meu potencial, para conseguir realizar o meu sonho de me tornar, um dia, mestra.

“A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele”.

(Hannah Arendt)

## RESUMO

O aumento da população das pessoas em situação de rua no município de Fortaleza, especialmente no período da recente pandemia de Covid-19, exige políticas públicas eficazes e efetivas capazes de dar conta desta problemática social. O objetivo da pesquisa é identificar as políticas públicas do município de Fortaleza/CE para a população em situação de rua com base no exame de sua eficácia para o combate à pobreza no município e analisa-se a implementação de tais políticas. Desse modo, a pesquisa procurou analisar a (in)suficiência das políticas públicas voltadas a esta população na capital cearense, dando ênfase maior ao problema do acesso dessa população à alimentação e à moradia, direitos fundamentais contemplados na Constituição Cidadã. A investigação procurou compreender os programas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do Município de Fortaleza para a população em situação de rua, analisando se estes se articulam de modo a constituir política pública eficaz, apta a atender as demandas desta população vulnerabilizada. Inicialmente, foi utilizado os dados do II Censo Municipal da População de Rua, realizado pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2022 e cotejando-os com o índice de Gini e estudos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Em sequência, foi realizado o levantamento de dados já existentes acerca da população em situação de rua no município de Fortaleza, além de visita a dois Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros Pop), ao espaço higiene cidadã e refeitório social, todos localizados em Fortaleza, os quais são os equipamentos voltados a atender esta população vulnerabilizada. A pesquisa tem natureza documental e bibliográfica, valendo-se ainda de observação e abordagem interdisciplinar. Conclui-se pela ineficácia e insuficiência das políticas públicas municipais mencionadas para essa população em Fortaleza, a despeito da existência de diversas ações isoladas de agentes de natureza privada cuja atuação não pode substituir a necessidade de políticas públicas estatais.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; População em situação de Rua; Direitos Fundamentais.

## ABSTRACT

The increase in the population of homeless people not only in the municipality of Fortaleza, but throughout the country, especially during the recent Covid-19 pandemic, calls for efficient and effective public policies capable of dealing with this social problem. The objectives of this research are to identify the public policies of the municipality of Fortaleza/CE for the homeless population, examine their effectiveness in combating poverty in the municipality, and assess whether the implementation of these policies has led to an increase or decrease in the homeless population. Using data from the Second Municipal Census of the Homeless Population, carried out by Fortaleza City Hall in 2022, and comparing them with the Gini index and studies by the Ministry of Development and Social Assistance, Family and Fight against Hunger, the research sought to analyze the (in)sufficiency of public policies aimed at this population in the capital of Ceará, with a greater emphasis on the problem of this population's access to food and housing, fundamental rights contemplated in the Citizen Constitution. The investigation sought to understand the programs, projects and actions developed within the scope of the Municipality of Fortaleza for the homeless population, analyzing whether they are articulated in such a way as to constitute, in fact, an effective public policy, capable of meeting the demands of this vulnerable population. In order to do this, a survey was carried out of existing data on the homeless population in the municipality of Fortaleza, as well as a visit to two Specialized Reference Centres for the Homeless (Pop Centres), the citizen hygiene space and the social canteen, all located in Fortaleza, which are facilities aimed at serving this vulnerable population. The research is documental and bibliographical in nature, using observation and an interdisciplinary approach. It concludes that the municipal public policies mentioned for this population in Fortaleza are ineffective and insufficient, despite the existence of various isolated actions by private agents whose actions cannot replace the need for state public policies.

**Keywords:** Public Policies; Homeless Population; Fundamental Rights.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	<b>- Visita ao Centro Pop Benfica.....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 2</b>	<b>- Visita ao Centro Pop Unidade Centro.....</b>	<b>82</b>
<b>Figura 3</b>	<b>- Sala de atendimento Centro Pop Unidade Centro.....</b>	<b>82</b>
<b>Figura 4</b>	<b>- Local Higiene Cidadã .....</b>	<b>83</b>
<b>Figura 5</b>	<b>- Imagem da entrada do espaço Higiene Cidadã .....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 6</b>	<b>- Refeitório Social .....</b>	<b>86</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AMEBEM	Associação Amigos do Evangelho na Beira Mar
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
Cemaris	Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social
COMPOP	Comitê Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPDrogas	Coordenadoria de Políticas sobre Drogas
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CSDH	Cidadania e Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAN	Espaço de Acolhimento Noturno
Habitafor	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAPS	Instituto de Assistência e Proteção Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LA	Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias
PPA	Plano Plurianual
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SCDH	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos
SEAS	Serviço Especializado em Abordagem Social
Secultfor	Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza

SESC-CE	Serviço Social do Comércio do Ceará
SESEC	Secretaria Municipal de Segurança Cidadã
SETRA	Secretarias de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SME	Secretaria Municipal da Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SNPDDH	Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Política públicas federais.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>Situações Regionais Específicas.....</b>	<b>33</b>
<b>2.3</b>	<b>Renda Básica de Cidadania e luta por sua implementação .....</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>O ESTADO DO CEARÁ E OS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>45</b>
<b>3.1</b>	<b>Política Públicas no Estado do Ceará .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2</b>	<b>Funcionamento de Equipamentos Estaduais .....</b>	<b>55</b>
<b>4</b>	<b>FORTALEZA NA URGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>60</b>
<b>4.1</b>	<b>Município de Fortaleza como agente de políticas públicas .....</b>	<b>64</b>
<b>4.2</b>	<b>Atuação de agentes privados e a crítica a inércia governamental.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3</b>	<b>Funcionamento do Equipamentos do Governamentais .....</b>	<b>77</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>88</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Estimativas da situação da população de rua no Brasil têm revelado um crescimento alarmante. O IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), em publicação preliminar que levantava dados desse grupo vulnerável de pessoas durante a pandemia de Covid19, chegou a apontar aumento de 38% desta população entre os anos de 2019 e 2022, atingindo o número de 281.472 pessoas (IPEA, 2022).

Esta realidade tem agravado a desigualdade social que já é alarmante em nosso país. Ao pesquisar brevemente acerca da economia, nota-se que a pobreza e o crescimento dela são ainda temas muito atuais no Brasil (IPEA, 2022). A extrema desigualdade social verifica-se na presença de vários sujeitos excluídos da sociedade, dentre estes as pessoas em situação de vulnerabilidade que moram nas ruas.

A omissão do Estado em relação às pessoas em situação de rua e sua falta de condições mínimas humanas para sobrevivência, relacionada a inexistência, insuficiência ou ineficácia de políticas públicas adequadas para a proteção dos seus direitos fundamentais, dentre os quais o direito à moradia, à alimentação e a higiene, tem provocado consequências graves de violação à dignidade da pessoa humana.

O alimento, a moradia, a higiene, o acesso à educação e à saúde, não deveriam ser tidas como luxo na sociedade em que vivemos, pois são condições mínimas para um ser se desenvolver e realizar seu projeto de vida, um mínimo existencial que a ninguém deve faltar. Todos deveriam ter acesso às mesmas oportunidades e de maneira igualitária.

Dessa forma, com o olhar mais atento às pessoas vulneráveis que se encontram em situação de rua na cidade de Fortaleza, esta pesquisa teve por objetivo principal identificar e examinar a eficácia e efetividade das políticas públicas municipais voltadas a esta população no município, principalmente no que condiz ao acesso à alimentação, à moradia e a higiene e, neste aspecto, tivemos de observar, também, os marcos normativos que regulamentam tais políticas em âmbito federal e estadual, além de dados de censos oficiais.

Proponho um recorte não apenas espacial, separando as esferas nacional, estadual e municipal, com o foco para o Município de Fortaleza, mas também de ordem temporal, analisando o fenômeno com base em dados oficiais já existentes, coletados no período de dez anos, que vai de 2012 a 2022, período de uma década,

abrangendo governos de distintas orientações político-partidárias e ideológicas, mas que se revelam suficientes para explicitar melhor o ciclo de desenvolvimento e impacto de tais políticas públicas.

Na primeira seção será traçado um panorama de tais políticas públicas no âmbito Federal, apresentando dados, examinando o avanço do decorrer da década 2012-2022 e como os programas e documentos oficiais se interligam, a fim de corresponder às necessidades destas pessoas nos diversos Estados-membros da federação.

Na segunda seção, será abordado o problema no âmbito do Estado do Ceará, apresentando o crescimento da população de vulnerabilidade no Estado, o êxodo das cidades, a execução ou não de políticas públicas estaduais e a discussão sobre sua eficácia, considerando ainda os marcos legais.

Na terceira seção, será abordada a problemática da população em situação de rua no âmbito municipal, objeto propriamente dito desta dissertação, cujo *locus* é o Município de Fortaleza como ente federativo responsável por desenvolver políticas públicas municipais, articuladas àquelas já em execução pelos governos federal e estadual voltadas à proteção dessas pessoas em situação de rua. Nesta ocasião, serão apresentadas detalhadamente as políticas públicas locais, a conexão e auxílio de agentes privados na busca pela proteção e garantia de direitos sociais a estes sujeitos e as dificuldades ou problemas percebidos na implementação de tais políticas.

O estudo e a compreensão da situação de vulnerabilidade a que estão sujeitas as pessoas em situação de rua torna-se cada vez mais relevante do ponto de vista do estabelecimento de políticas públicas específicas voltadas a esta população, sobretudo em face das endemias e da pandemia de covid-19 às quais sempre estão mais sujeitos os que vivem nas ruas.

Convém perguntar, portanto, se as políticas públicas estruturadas para atender a esta população em situação de vulnerabilidade econômica e social no município de Fortaleza conseguem articular programas, projetos e ações suficientes, eficazes e eficientes para garantir os direitos básicos (humanos e fundamentais) à alimentação e à moradia desses sujeitos vulnerabilizados.

Constituem os objetivos específicos desta investigação: realizar o levantamento de dados já existentes acerca da população em situação de rua no município de Fortaleza e examinar a eficácia e efetividade da política pública municipal

voltada a esta população vulnerabilizada, especialmente no que concerne à moradia e alimentação.

A metodologia consiste em pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica crítica e de natureza bibliográfica documental, complementada pelas observações diretas da pesquisadora em visitas de campo informais e espontâneas, sem agendamento prévio, a equipamentos públicos governamentais, como os Centros de Referência para Pessoas em Situação de Rua (Centros Pop), Refeitório Social e Espaço Higiene Cidadã, além de intuições privadas filantrópicas ou assistenciais que atendem a população em situação de rua.

O recorte temporal desta nossa pesquisa, desde o seu início, já pretendia explorar dados do período de uma década e ser realizado retrospectivamente, abrangendo mandatos de governos de distintas orientações político-partidárias e ideológicas. Ademais, o lapso temporal de uma década (2012 a 2022) é período suficiente para revelar ou explicitar melhor o ciclo de desenvolvimento e impacto de políticas públicas (criação, planejamento e avaliação). Tal opção metodológica, a qual acabou por coincidir, felizmente, com o período temporal das pesquisas do próprio IPEA, facilitou o desenvolvimento da investigação.

## 2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Nesta primeira seção será analisado o panorama federal, no que concerne a situação nacional do aumento das pessoas em situação de rua, especialmente agravada durante e após a pandemia de Covid-19 (IPEA, 2022).

Antes de adentrar nas políticas públicas de âmbito federal, será abordado um pouco da história, com o reconhecimento dos direitos humanos via Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e os objetivos do desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 1, que consiste na erradicação da pobreza e seus desmembramentos ou fases.

A caracterização da pobreza e da pobreza extrema, embora seja ainda objeto de controvérsias, não faz parte do objeto deste trabalho, mas sabemos que o IPEA tem adotado “como linha de pobreza extrema o valor que definia a elegibilidade para o benefício incondicional do PBF no momento de sua criação: ter renda domiciliar per capita menor que R\$ 50,00 mensais” (IPEA, 2022)<sup>1</sup>.

O índice de Gini Brasil auxilia, portanto, a caracterizar estas duas situações de pobreza e de pobreza extrema, já que mede o nível de desigualdade social em um país. Quanto maior a desigualdade, maior é a tendência de ampliação do número de pessoas em situação de rua. Com relação a pobreza, Maricato (2003) argumenta que a sua caracterização a partir de números mensuráveis relativos à carência material obscurece o cerne político deste fenômeno, à medida que ser pobre não é apenas não “ter”, mas, sobretudo é estar impedido de “ter”.

A renda interfere diretamente em todas as dimensões da vida do indivíduo, como em suas relações sociais, o local de moradia, o nível de instrução, acesso a saúde, alimentação, higiene, entre outros, mas a perspectiva de não ter como consegui-la ou mantê-la é que conduz a situações de pobreza ou de pobreza extrema.

No Brasil, o índice de Gini, que mede os níveis de desigualdade, chega a ser tão elevado quanto o da África do Sul e da Namíbia. Tendo sofrido uma elevação

---

<sup>1</sup> IPEA. Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf). Acesso em 23 ago. 2023.

em 2021 para 0,544, o índice de Gini do Brasil caiu em 2022, atingindo a marca de 0,518, o que se atribui ao retorno do Auxílio Brasil como Bolsa Família, em patamares mais elevados.

Ao analisar o preâmbulo de nossa Constituição, que sinaliza na direção de “instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”, evidencia-se que as pessoas em situação de vulnerabilidade têm violados seus direitos sociais e individuais, a julgar pela extrema desigualdade social ainda existente em nosso país, a despeito de tudo o que dispõe a Constituição<sup>2</sup>. Os direitos sociais e individuais violados consistem em dois fundamentos da Constituição, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, consagrados em seu primeiro artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

**II - a cidadania;**

**III - a dignidade da pessoa humana;**

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

(...)

(grifo nosso)

Além de estar presente em nossa Constituição a importância dos direitos sociais e individuais, o Brasil tem um compromisso internacional com os direitos sociais, ao fazer parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. O pacto é um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que diz que seus membros devem trabalhar para a concessão de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) para pessoas físicas, incluindo os direitos de trabalho e o direito à saúde, além do direito à educação e à um padrão de vida adequado, o mínimo existencial.

O referido Pacto reconheceu que, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o ser humano é livre quando é livre do temor e da miséria. Às

---

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

condições econômicas e sociais básicas para se desenvolver como pessoa, cada um não apenas pode ter acesso, mas é da sua natureza necessitar de tais condições econômicas, sociais e culturais, assim como seus direitos civis e políticos, cabendo aos estados garantirem que isto se efetive. Dessa forma, ao fazer parte deste documento, o Brasil se comprometeu a adotar medidas que visem assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais enumerados no presente Pacto.

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um documento que se constitui como marco na história dos direitos humanos. Foi elaborada por representantes de diferentes origens culturais e jurídicas de todas as regiões do mundo e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral, como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabeleceu, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos<sup>3</sup>.

Desde a criação desses documentos, chamou a atenção de diversas nações a preocupação com o mínimo existencial, os direitos humanos e sociais. Dessa forma, em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), composta por 193 Estados-membros da ONU, definiu metas mundiais para que todos tivessem condições decentes de vida.

Como país integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil participou e se comprometeu com as metas, conhecidas como os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS são uma espécie de convocação global à ação para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as

---

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 out. 2023.

peças, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, e deixar um futuro para as próximas gerações<sup>4</sup>.

O prazo para alcançar os ODS é até o ano de 2030, e o objetivo que tem a maior relação com as pessoas em situação de rua no Brasil é o de número 1 (um): a erradicação da pobreza. Em outras palavras, consiste em reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais<sup>5</sup>. Dessa forma, o Brasil deve trabalhar para poder erradicar, se não for possível, diminuir a pobreza alarmante que é presente no país, atendendo as necessidades da população em relação a alimentação, saúde, educação de qualidade, moradia, acesso a água potável, entre outros direitos básicos.

Entretanto, a realidade fática é outra. Segundo pesquisas do IPEA<sup>6</sup> (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), houve um crescimento exorbitante de pessoas em situação de rua nos últimos anos, apresentado por meio de um estudo preliminar “Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022)” que informa o crescimento de 38% de pessoas nessa condição, alcançando o número atual de 281.472 pessoas em âmbito nacional.

No estudo inédito do IPEA (2022), foi verificado que houve um crescimento dessa população ao comparar com o artigo escrito por Natalino (2016), no qual apresentou uma estimativa da população em situação de rua no Brasil na época, momento em que se utilizou da base de dados disponibilizados por 1.924 municípios via Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas):

Estima-se que existiam, em 2015, 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil. Deste total, estima-se que dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) habitem municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estima-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes habitem 6.757 pessoas em situação de rua, (6,63% do total). Ou seja, a população em situação de rua se concentra fortemente em municípios maiores (...) encerra recomendando que seja incentivada a realização de pesquisas municipais

---

<sup>4</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>5</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 20 fev. 2023

com a população em situação de rua nos maiores municípios e que, nos municípios menores, o desenvolvimento e a disponibilização de metodologia de diagnóstico da população de rua pode fomentar a incorporação deste segmento nas atividades locais de vigilância socioassistencial, incluindo um maior esforço de incorporação deste grupo no Cadastro Único (NATALINO, 2016).

Com as informações disponibilizadas, fica um alarme da análise das consequências que podem surgir para uma população que só cresce em vez de diminuir, além de serem preocupantes os motivos que levam a esse crescimento contínuo. A piora na economia, pobreza e desigualdade, também da saúde, no que concerne a instabilidade mental e os vícios, as violações dos direitos sociais e uma crescente violação do bem-estar mínimo social das pessoas envolvidas tem agravado o quadro de crise social em nosso país.

O Brasil, historicamente, possui altos níveis de desigualdade de renda, por possuir uma distribuição de renda concentrada nas mãos de uma pequena parcela da população, além do desemprego e informalidade, pois a falta de empregos formais e estáveis pode levar muitas pessoas a trabalharem na economia informal, recebendo baixos salários e sem acesso a benefícios sociais, o que contribui para a ampliação da pobreza. O trabalho torna-se ferramenta importante no mundo capitalista, fundamental para o homem ter inserção social e o acesso ao mínimo existencial. É o que assevera Marx:

Como criador de valores de uso, como trabalho útil, é o trabalho, por isso, uma condição de existência do homem, independentemente de todas as formas de sociedade, eterna necessidade natural de mediação do metabolismo entre homem e natureza e, portanto, da vida humana (MARX, 1971, p. 50, *apud* ANTUNES, 2008, p. 13).

O acesso limitado à educação e a saúde também agravam diretamente a condição de pobreza das pessoas em situação de rua. Uma vez que todas as pessoas necessitam de capacitação, aprendizagem para seu desenvolvimento e acesso ao trabalho, a ausência desta capacitação dificulta ou impossibilita a realização de projetos de vida. A saúde também é um dos pilares mais importantes da vida humana.

Com isso, Alles (2010) afirma que, dentre as dificuldades encontradas por quem está em situação de rua, as relacionadas à sobrevivência são as mais mencionadas. O autor afirma que estar em situação de rua gera sofrimento, pois vivenciam desde dificuldades de sobrevivência física (fome e frio) quanto relacionais:

na maioria das vezes, sofrem preconceito, estigmatização, desrespeito e violência policial, questões também apontadas por Al Alam (2014), Aguiar (2014) e Abreu (2013).

É importante ressaltar que a situação da pobreza em um país pode ser resultado de uma combinação complexa de fatores econômicos, sociais e políticos, e as políticas governamentais desempenham um papel significativo na abordagem e mitigação da pobreza, mas é reconhecível que os altos níveis de violência em algumas regiões do Brasil podem afetar negativamente o desenvolvimento socioeconômico e aumentar a pobreza. É necessário, portanto, um esforço coordenado para enfrentar esses desafios e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo no Brasil.

De acordo com o IPEA, são alarmantes os números da década de 2012 a 2022 e é necessária a evolução da contagem censitária mais precisa, além da análise de qual fator é o mais comum para influenciar o aumento dessa população, pois a correta contagem implica prejuízos ou melhorias para avaliação da demanda por políticas públicas de auxílio dessa população vulnerável. O crescimento dessa parte da população foi de 211%. Trata-se de uma expansão superior à da população brasileira na última década, de apenas 11% entre 2011 e 2021, na comparação com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>7</sup>

Ressalta-se que, para encontrar-se em situação de vulnerabilidade, as pessoas em situação de rua possuem outros fatores além da extrema pobreza que as une, como a falta de uma moradia fixa, de um lugar para dormir temporária ou permanentemente e a ausência de vínculos familiares, que foram interrompidos ou fragilizados. Algumas vezes, a situação de rua tende a estabelecer-se já na adolescência e juventude, em grupos sociais em situação de pobreza e que apresentam altos índices de vulnerabilidade social. (SOUZA, *et al*, 2016).

As características de definição dessa população são conceituadas juridicamente e encontram-se explicitadas no art. 1º, parágrafo único do Decreto nº 7.053 de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento:

---

<sup>7</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. População em situação de rua supera 281 mil pessoas no Brasil. **IPEA**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 20 fev. 2023.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o 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.

Além das características conceituadas acima, em 2015, essa população foi caracterizada pelo Guia de Atuação Ministerial para Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua, publicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público<sup>8</sup>, ocasião em que foi apontado, nos resultados da pesquisa nacional, que a população de rua é composta da seguinte forma em termos percentuais:

[...] predominantemente por homens (82%), dos quais 67% são negros, percentual que é superior ao da população brasileira. Grande parte dessas pessoas tem como fonte de renda as atividades no mercado informal (52%), tais como: catadores de material reciclável (27,5%), flanelinhas (14,1%), trabalhadores da construção civil (6,3%) e limpeza (4,2%), carregadores e estivadores (3,1%). A maioria nunca teve carteira assinada ou não trabalhava formalmente há muito tempo. Vale ressaltar que, apesar do entendimento comum, apenas uma minoria (15%) é pedinte. Assim não se trata de mendigos, mas de trabalhadores que têm alguma profissão exercida, em regra, na economia informal. No que se refere ao aspecto educacional, 74% são alfabetizados (leem e escrevem). Não concluíram o Ensino Fundamental 63%, 15% nunca estudaram e 5% frequentavam a escola. Aproximadamente 25% dos pesquisados afirmaram não possuir qualquer documento pessoal, o que dificulta a obtenção de emprego formal, acesso a serviços públicos e programas governamentais. A pesquisa apontou como principais motivos pelos quais os entrevistados passaram a viver nas ruas: alcoolismo e/ou uso de drogas (35,5%), perda de emprego (29,8%) e conflitos familiares (29,1%) [...]<sup>9</sup>

De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), não existe uma definição internacional para pessoas em situação de vulnerabilidade, pois

---

<sup>8</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de Atuação Ministerial**: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/11/Guia-Ministerial-CNMP.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023

<sup>9</sup> BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/11/Guia-Ministerial-CNMP.pdf>. 2015, pp.07-08. Acesso em: 20 fev. 2023.

Não existe uma definição internacionalmente acordada para população de rua. As definições vão desde a simples equiparação da falta de moradia, ou seja, a ausência de um teto, às mais complexas, que levam em conta a adequação da habitação, o risco de se tornar sem-teto, o tempo em que a pessoa está sem abrigo e as possibilidades pessoais para remediar a situação da falta de habitação. Para fins estatísticos, a ONU definiu as famílias em situação de rua como "famílias sem abrigo que se inserem no âmbito dos alojamentos. Elas carregam suas poucas posses com elas, dormindo nas ruas, nas portas ou no cais, ou em qualquer outro espaço, de uma forma mais ou menos aleatória" (UNSTATS, 2008). A ONU-Habitat enfatiza que ser uma pessoa em situação de rua tem mais relação com não pertencer a lugar nenhum, do que simplesmente não ter onde dormir. Dada a ausência de uma definição global de falta de moradia, os dados disponíveis sobre a dimensão desse fenômeno são limitados, o que impede o desenvolvimento de estratégias e políticas coerentes para prevenir e corrigi-lo<sup>10</sup>.

Os fatores que colocam os indivíduos em situação de rua são diversos: ausência de vínculos familiares sólidos e saudáveis, desemprego, violência, perda da autoestima, alcoolismo, uso de drogas, perda de entes queridos e doença mental, para citar apenas algumas das situações mais comuns.

De acordo com esses motivos, Raquel Rolnik (2009) afirmou que existem de fato problematizações do cotidiano, como por exemplo as questões financeiras, que podem empurrar o indivíduo a uma condição precária, destacando o seguinte:

O acesso restrito à moradia - seja causado pelo aumento explosivo dos preços ou pela falta de acesso à terra - constitui outro obstáculo ao usufruto do direito à moradia adequada. Os processos de "gentrificação" urbana, acompanhados dos valores crescentes dos imóveis e dos aluguéis, e os problemas da amortização dos empréstimos e hipotecas estão empurrando as famílias de baixa renda para situações cada vez mais precárias. Essas famílias correm o risco de tornarem-se "sem teto", ou serão levadas a pagar pela moradia adequada com prejuízo à sua capacidade de usufruir os direitos à alimentação, saúde ou educação (ROLNIK, 2009, n.p).

A pobreza, assim, não se limita às econômicas, pois envolve a sociabilidade do indivíduo, sua capacidade de liberdade, de se relacionar e de ser livre, mas, uma vez que se encontra em situação frágil, sem de fato ter uma renda, por estar atrelado a fatores diversos, encontra-se na extrema pobreza, conforme relata Vieira:

A pobreza não se reduz, portanto, a uma questão meramente econômica, se constituindo também num parâmetro de avaliação social. Nesse contexto, a

---

<sup>10</sup> BRASIL. Direito à moradia adequada. **Unesco**.

Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em 08 mar. 2023.

população de rua, que indiscutivelmente se encontra numa situação de extrema pobreza, tem seu lugar demarcado, sendo estigmatizado pela sociedade como um todo e pela classe trabalhadora em particular (VIEIRA, 1992, p.18).

Considerando mais um aspecto muito importante apresentado por Prates; Machado (2011), a leitura do que seja população em situação de rua vai muito além da situação em que o sujeito se encontra socialmente, conforme mencionado anteriormente, vai além da questão financeira, é um processo pelo qual o indivíduo passa por perspectivas diferentes não podendo esse segmento ser entendido de uma única forma, mas na perspectiva do indivíduo como um todo, e seu envolvimento no ambiente em que habita, leia-se:

Considerar que um sujeito é de rua seria o mesmo que considerar que alguém é de casa ou de apartamento. Vive-se em casas, apartamentos ou, no caso do segmento analisado, no espaço da rua, e esta pode ser uma situação contingente. Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação – e essa parece ser uma questão central. Estar em situação de rua ou habitar a rua é diferente de ser de rua (PRATES e; PRATES; MACHADO,2011, p. 194).

As pessoas em situação de vulnerabilidade têm de fato aparecido em diversos municípios brasileiros, realizando ações que deveriam ser feitas dentro de um lar, como higienização em locais públicos, repousando em meio fio de calçadas e ruas, entre outros, como pontua Pimentel:

Podem aparecer num dia, ocupando um banco de 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 comidas, os transeuntes, os cidadãos cruzam com eles, mas não os percebem (PIMENTEL, 2005, p.16).

Dito isso, tem-se evidente um problema nacional grave, uma vez que além dessas pessoas estarem em situação de vulnerabilidade, já sofrendo com a falta de moradia e alimentação, ainda sofrem com a falta de segurança por estarem expostas em locais públicos, não conseguindo defender-se da situação de insegurança e violência que assola os espaços urbanos.

É dever do Estado a busca pela efetivação de uma vida digna para todos e todas, devendo “dar a todos os cidadãos as [condições sociais das] capacidades, até um nível mínimo apropriado” (NUSSBAUM, 2013, p. 219). Sendo assim, é importante

a garantia dos direitos humanos e fundamentais desta população vulnerabilizada, o que justificaria os gastos em políticas públicas para que se efetive o acesso e o desenvolvimento das capacidades e potencialidades destas pessoas.

Nesse sentido, após mencionar o problema do ponto de vista da necessidade de conscientização nacional acerca das pessoas em situação de rua, será mencionado na próxima subseção a existência das políticas públicas federais e seus objetivos.

## **2.1 Políticas públicas federais**

Nesta subseção, serão abordadas as políticas públicas nacionais, discutindo seus marcos normativos como instrumentos para garantir direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade no Brasil.

As políticas públicas possuem características distintas, pois são tema de diversos autores, de modo que não são definidas em apenas um conceito. Contudo, de forma a sintetizar as análises realizadas, a fim de ponderar sobre o significado das políticas públicas, Souza (2006, p. 24) faz um apanhado da definição de vários autores, ao passo que:

Mead (1995) define as políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Porém, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Höfling (2001) considera que, ao rematar os processos que envolvem as decisões de governantes, órgãos públicos e sociedade, relacionados à política em questão, o Estado fica responsável por sua implementação e manutenção, dificultando que as políticas públicas sejam reduzidas a políticas de governo ou estatais, pelo risco de findar juntamente com os mandados políticos.

Em concordância, Dias e Matos (2012, p.12) informam que mesmo se os governantes tiverem “seus próprios interesses particulares” e que estes “procurarão atender durante o tempo que permanecerem como administradores da coisa pública” a esses interesses, ainda que contrários às necessidades da sociedade, as políticas públicas têm o propósito de legitimar as ações voltadas para as necessidades a serem executadas pelo Estado, na perspectiva de atender a coletividade.

Foi elaborado, nessa perspectiva, o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009<sup>11</sup>, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Tal decreto traz em seu corpo, diretrizes, princípios e objetivos muito bem traçados, mas de duvidosa eficácia e efetividade. Senão, vejamos:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - Assegurar 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;

II - Garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;

III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;

IV - Produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;

V - Desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;

VI - Incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;

VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;

VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;

IX - Proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;

---

<sup>11</sup> 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 Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 08 mar. 2023.

- X - Criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;
- XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;
- II - Implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;
- XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e
- XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

Após a criação do mencionado decreto, ficou estipulado que o Ministério do Desenvolvimento Social faria o acompanhamento e execução, em nível nacional, desta política pública. Atualmente, cumpre ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania<sup>12</sup>, por meio de sua “Secretaria Nacional de Proteção Global”, realizar a articulação e a coordenação das ações voltadas para a população em situação rua. Tal Ministério é o responsável por fiscalizar e promover políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal, de acordo com o Decreto nº 11, de 1º de janeiro de 2023, em seu art. 1º<sup>13</sup>:

Art. 1º O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - Políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos:

- a) da pessoa idosa;
- b) da criança e do adolescente;
- c) da pessoa com deficiência;
- d) das pessoas LGBTQIA+;
- e) da população em situação de rua; e**
- f) de grupos sociais vulnerabilizados;

II - Articulação de políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos direitos humanos, com respeito aos fundamentos constitucionais;

III - exercício da função de ouvidoria nacional em assuntos relativos aos direitos humanos;

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua%20%E2%80%94%20Minist%C3%A9rio%20dos%20Direitos%20Humanos%20e%20da%20Cidadania>. Acesso em: 08 mar. 2023.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Decreto nº 11, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, 2023.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4). Acesso em 08 mar. 2023.

- IV - Políticas de educação em direitos humanos, para promoção do reconhecimento e da valorização da dignidade da pessoa humana em sua integralidade; e
- V - Combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância.  
(grifo nosso)

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) está estruturado em cinco unidades finalísticas, dentre estas, destaca-se a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNPDDH), que coordena e estabelece diretrizes para políticas destinadas à promoção dos direitos humanos, em especial, sobre as pessoas em situação de rua<sup>14</sup>.

No portal do referido Ministério, existem dados importantes destacando que a violência contra a população em situação de rua no país é muito elevada, como em 2019 que foi elaborado o Boletim Epidemiológico de nº 14, no qual registra que entre 2015 e 2017 houve 17.386 casos de violência cuja motivação principal foi da vítima ser uma pessoa em situação de rua. Os números elevados de violência também alertam para a vulnerabilidade maior da situação dessas pessoas.

Além do referido Ministério, existe o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que possui diversas ações, tais como: bolsa família, cadastro único, operação acolhida, ações de assistência social, inclusão produtiva urbana, cozinhas solidárias, inclusão produtiva rural e alimentação saudável, as quais serão comentadas abaixo.

Com o enfoque em auxiliar e garantir a segurança alimentar de famílias que se encontram em situação mais vulnerável, houve a recriação do programa bolsa família<sup>15</sup>, o qual se trata de um programa de transferência de renda que visa a garantia do acesso a direitos sociais básicos constitucionais, como alimentação, educação e saúde, para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, o que acaba por beneficiar também aquelas pessoas que vivem em situação de rua.

O programa foi recriado pela Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em substituição ao Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº

---

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em 08 mar. 2023.

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em 08 mar. 2023.

14.284, de 29 de dezembro de 2021<sup>16</sup>. Na referida Medida Provisória, restam claros os objetivos da volta do programa, explicitados em seu art. 3º:

Art. 3º São objetivos do Programa Bolsa Família:

I - Combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;

II - Contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e

III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

O primeiro bolsa família foi elaborado em 2003, criado no primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, e convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal nº 10.836. Referido programa teve base programas sociais anteriores, como o Bolsa Escola, criado no mandato de Fernando Henrique Cardoso.

Ao mencionar o programa bolsa família, deve-se falar do Sistema Único de Assistência Social<sup>17</sup> (SUAS), o qual se trata de um sistema que integra a oferta de serviços públicos de assistência social em todo o país. É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo executado em todas as esferas, união, estados e municípios, e oferece diversas ações e programas para pessoas em situação de vulnerabilidade social, incluindo as pessoas em situação de rua.

O SUAS é um sistema fundamental para as pessoas em situação de vulnerabilidade, pois, por meio das suas ações, oferta de serviços específicos de proteção social especial de alta complexidade, como o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), atua diretamente em parceria com os municípios, de maneira local, pois busca o contato com pessoas em situação de rua, a identificação de suas necessidades e a oferta de serviços e encaminhamentos adequados.

Ainda por meio do SUAS, há acesso aos serviços de proteção social básica, como o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Programa Bolsa Família e serviços de proteção social especial, como o Serviço de

---

<sup>16</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1164.htm). Acesso em 08 mar. 2023.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social>. Acesso em 12 jul. 2023.

Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF)<sup>18</sup> e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)<sup>19</sup>.

Dentro do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), há o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado para todos os que utilizam a rua como espaço de moradia e/ou sobrevivência.

Com relação às questões básicas diárias, há o projeto dos Centros Pops<sup>20</sup> em diversos municípios. Os Centros Pops fazem parte de um programa do Governo Federal que tem como objetivo a ampliação da oferta de serviços para a população em situação de rua. Conta com atendimento que oferece serviços como alimentação, higiene pessoal, orientação social, encaminhamento para serviços de saúde e assistência social, entre outros.

O Centro Pop é um espaço de acolhimento, referência e apoio para essa população, visando promover a garantia de direitos, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e o acesso a serviços essenciais. Ele funciona como um ponto de referência para a busca de soluções para as demandas e necessidades das pessoas em situação de rua.

De acordo com informação publicada em 9 de janeiro de 2020, atualizada em 31 de outubro de 2022<sup>21</sup> pelo portal do Gov.br, os Centros Pop são financiados pelo governo federal, juntamente com estados e municípios, oferecendo ações individuais e coletivas. Existem 228 centros pop no Brasil, distribuídos em 203 cidades, uma média de 400 mil pessoas passam por esses centros anualmente.

É uma das políticas públicas mais importantes da atualidade, por contar com diversos serviços, como o acolhimento e escuta qualificada. Os profissionais do

---

<sup>18</sup> BRASIL. **Proteção e Atenção Integral a Família**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/servicos-e-programas-1/protacao-e-atencao-integral-a-familia>. Acesso em 12 jul. 2023.

<sup>19</sup> BRASIL. **Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos-estaduais/servico-de-protacao-social-a-adolescentes-em-cumprimento-de-medida-socioeducativa-de-liberdade-assistida-la-e-de-prestacao-de-servicos-a-comunidade-1>. Acesso em 12 jul. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. **Centros pop**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 21 jul. 2023.

<sup>21</sup> BRASIL. **Centros pop dá suporte a pessoas em situação de rua**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/centro-pop-da-suporte-a-pessoas-em-situacao-de-rua#:~:text=As%20unidades%20financiadas%20pelo%20governo,de%20conv%C3%ADvio%20e%20de%20socializa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Centro Pop acolhem as pessoas em situação de rua, ouvem suas histórias, necessidades e demandas, estabelecendo um diálogo para entender suas situações e dificuldades. Há, também, oficinas e atividades socioeducativas, voltadas para o desenvolvimento de habilidades, promoção da cidadania e fortalecimento de vínculos sociais.

Por último, com relação a esses centros, é importante destacar a complexidade de suas atividades, pois além de todas as atividades sociais, nesses locais, as pessoas em situação de rua podem fazer refeições, higiene pessoal, lavar roupas, obter apoio para conseguir emitir documentos, guardar pertences, buscar informações para conseguir trabalho e dúvidas quanto ao acesso aos seus direitos.

Com relação ao SEAS, haverá um aprofundamento maior no que se refere às regiões do país, na próxima subseção, pois, por se tratar de um serviço que demanda a atenção dos municípios nos quais há concentração de pessoas em situação de vulnerabilidade, exige atenção destes municípios para a criação de locais de acolhimento e alimentação, o que será mencionado adiante. No geral, porém, o SEAS tem um papel fundamental no atendimento e na promoção da inclusão social de pessoas em situação de rua, buscando garantir o acesso a direitos sociais básicos e à cidadania plena.

Importante destacar também a Cozinha Solidária, uma ação governamental, publicada em maio de 2023, mediante um formulário para cadastramento de cozinhas solidárias, populares e comunitárias locais, com o foco em mapear esses locais e planejar ações estratégicas de oferta e abastecimento de refeições que atendem pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2023)<sup>22</sup>.

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, além da cozinha solidária, possui ações próprias para Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Tais ações, por definição, têm um enfoque transversal, pois demandam articulação no âmbito de produção, comercialização, abastecimento, acesso a alimentos e perfis de consumo por parte da população. Há um sistema

---

<sup>22</sup> BRASIL. **Cozinhas Solidárias**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cozinhas-solidarias>. Acesso em 12 jul. 2023.

próprio conhecido como Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)<sup>23</sup>.

O SISAN foi instituído em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006). Desde a criação, avanços legais e institucionais têm auxiliado a gestão participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos âmbitos federal, estadual e municipal. Essa construção se dá de forma gradual, num trabalho contínuo de dedicação, articulação e priorização política dos setores envolvidos.

Um dos principais problemas destas políticas públicas governamentais é a falta de continuidade. Em muitas ocasiões, mudanças inesperadas e abruptas de governos acabam por mitigar ou solapar a gestão participativa, transparente e democrática esperada nestes programas, projetos e ações. É precisamente o caso do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) que foi extinto por meio da Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019, no alvorecer do governo Bolsonaro, causando prejuízos ao desenvolvimento da gestão participativa no desenvolvimento desta política.

Com relação a Operação Acolhida, trata-se de uma ação humanitária do Governo Federal para o fluxo migratório intenso de venezuelanos na fronteira entre os dois países. Criada em 2018 com o objetivo de garantir atendimento aos refugiados e migrantes venezuelanos, a Operação Acolhida consiste na realocação voluntária, segura, ordenada e gratuita dessas pessoas em situação de vulnerabilidade. Permite que as pessoas beneficiadas tenham melhores oportunidades de integração social, econômica e cultural, bem como reduzir a pressão sobre os serviços públicos atualmente existentes<sup>24</sup>.

A Operação Acolhida possui legislação própria, foi criada pela Medida Provisória nº 820/2018, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018, que trata das ações de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/direito-a-alimentacao-1/sisan-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em 12 jul. 2023.

<sup>24</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Operação Acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 20 jul. 2023.

humanitária, e institui o Comitê Federal de Assistência Emergencial, regulado pelo Decreto nº 9.970 de 2019, já sob a égide do governo Bolsonaro, cujos interesses se moviam muito mais pela necessidade de se contrapor ao modelo que o governo considerava ser “socialismo bolivariano”, demonstrando aquilo que entendia serem os erros e equívocos de tal modelo.

Outro programa que é importante destacar é o Consultório na Rua<sup>25</sup>, vinculado ao Ministério da Saúde, o qual foi instituído pela Política Nacional de Atenção Básica<sup>26</sup>, no ano de 2011, com o objetivo de fornecer para as pessoas em situação de vulnerabilidade acesso a saúde. Funciona com equipes pequenas, formadas por um grupo seletivo de profissionais como enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, dentistas, entre outros, que vão de forma itinerante às ruas para atender essas pessoas. Esse programa é desenvolvido em parceria com os estados e municípios.

Dessa forma, ao mencionar os programas de âmbito nacional, percebe-se que a União, sem o auxílio dos estados e municípios, não consegue atingir eficácia em suas ações isoladamente e vice-versa. As políticas públicas devem ser encaradas como políticas de Estado, e não apenas de governo para ter continuidade, sendo melhor executadas quando há articulação adequada de todos os entes federados (União, estados e municípios) para delas participar. Com isso, se destaca que a efetividade dessas políticas depende da implementação adequada pelos governos locais e da participação democrática da sociedade civil na sua elaboração e execução, especialmente através dos conselhos participativos, instrumentos que jamais deveriam ter sido extintos, mas devem ser garantidos e ampliados, como tem ocorrido no terceiro governo Lula.

As políticas públicas nacionais desempenham um papel crucial na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, constituindo instrumentos imprescindíveis na concretização do Estado Social ou “Welfare State”. Elas representam o compromisso do Estado em atender às demandas e aspirações da

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>26</sup> Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

população, promovendo o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o fortalecimento dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

Na próxima subseção, serão analisadas as políticas públicas implementadas em nível regional, mencionando as políticas públicas comuns aos estados-membros, a fim de compreender como elas se adaptam e respondem aos desafios específicos de cada localidade ou território.

## **2.2 Situações Regionais Específicas**

As políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua podem variar de acordo com a região do país e as necessidades específicas das populações dos diferentes territórios. No Brasil, por ser um país continental, cada região ou território pode adotar abordagem específica da problemática de acordo com as suas necessidades e recursos disponíveis. Fatores como o clima, espaço geográfico, verbas estaduais, podem influenciar nas políticas públicas a serem implementadas.

As políticas públicas podem ser voltadas para vários tipos de ações, como por exemplo, a ampliação de abrigos e centros de acolhimento para pessoas em situação de rua, implementação de programas de capacitação e geração de emprego para facilitar a reintegração dessas pessoas no mercado de trabalho, parcerias com organizações não governamentais (ONGs) e entidades religiosas para fornecer assistência social e apoio psicossocial.

Ao analisar as regiões do país, existem algumas políticas públicas que são comuns a todos os territórios e regiões, pois as condições e necessidades locais repetem-se, sendo possível a replicação de algumas ações ou programas em todo o país, o que favorece, em termos, a versatilidade da atuação dos agentes públicos, haja vista que as necessidades mais básicas das pessoas em situação de rua são as mesmas em diferentes territórios (moradia, alimentação, higiene e saúde).

Há, porém, de se considerar que a diversidade regional afeta o planejamento e a execução de políticas públicas voltadas às populações em situação de rua, inclusive as recentes mudanças climáticas, as ondas de frio de calor. Se, por exemplo, o problema das baixas temperaturas torna-se um fator mais de preocupação nas regiões do Sul e Sudeste, o mesmo não acontece nas regiões Norte e Nordeste, nas quais as preocupações maiores tendem a ser outras.

Em São Paulo, por exemplo, há mais de 31 mil pessoas em situação de rua, de acordo com informações da Prefeitura, e 24 mil vagas em alojamentos. Aqueles que não conseguem ficar em situação de alojamento ou abrigo acabam enfrentando nas ruas a baixíssima temperatura e morrendo de frio. Em Porto Alegre, a medida que a prefeitura buscou foi a utilização de ginásios para as pessoas quando a temperatura fica abaixo de 5°C.

No Ceará, entretanto, as recentes ondas de calor têm afetado de forma mais grave os mais pobres, especialmente a população em situação de rua.

Para Andreia Louback,

Enquanto vemos o cenário de ebulição global deixar de ser uma metáfora, surge a urgência de pensar em caminhos possíveis para lidar com os impactos diretos da crise climática na população em situação de rua. Em um país que vive uma crise habitacional, há muitas prioridades concomitantes aos abrigos de emergência. Políticas públicas devem ir além dos pernoites em lugares seguros. Também devem garantir a proteção contra insolação e problemas de saúde relacionados ao calor. A distribuição de água potável em locais acessíveis, por exemplo, é crucial para prevenir a desidratação. Afinal, quem tem fome também tem sede (LOUBACK, 2023)<sup>27</sup>

Por essa razão, no momento de planejar e executar políticas públicas, especialmente aquelas voltadas a populações vulneráveis, como a população em situação de rua, uma das mais afetadas, senão a mais afetada pela injustiça climática e pelos efeitos deletérios do aquecimento global, as disparidades regionais e territoriais precisam ser consideradas, a fim de garantir um melhor atendimento a estas populações.

No Brasil, o número de pessoas em situação de rua varia muito de acordo com a região do país, havendo número bem maior de pessoas nessa situação na Região Sudeste, em percentual que chega a ser quase três vezes maior que esta mesma população vulnerável na Região Nordeste (IPEA, 2022). A tabela a seguir, extraída da recente pesquisa do IPEA (2022) retrata esta disparidade.

---

<sup>27</sup> LOUBACK, Andrea. Nexo, The Nyw York Times. População em Situação de Rua e o Massacre das Ondas de Calor. Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2023/A-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-e-o-massacre-das-ondas-de-calor>. Acesso em 20 ago 2023.

**Tabela 1 – Disparidade Região Sudeste e Região Nordeste**

Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2012	3.147	16.088	46.702	15.928	8.615	90.480
2013	3.290	17.062	50.576	16.423	8.895	96.246
2014	3.656	17.804	57.482	17.859	9.850	106.650
2015	4.089	24.754	63.914	19.544	10.803	123.104
2016	4.622	27.698	74.197	21.957	10.313	138.785
2017	5.674	26.590	89.173	27.296	11.881	160.614
2018	7.826	29.827	99.796	32.975	14.325	184.749
2019	8.002	34.705	114.413	32.731	14.809	204.660
2020	9.404	35.721	120.104	34.809	14.413	214.451
2021	17.695	43.723	122.255	32.562	15.912	232.147
2022	18.532	53.525	151.030	39.178	19.207	281.472

Fonte: IBGE (2015); Ipea (2015); Brasil (2022a; 2022b; 2022c; 2022d).

Fonte: IPEA, 2022.

Em diferentes regiões do país, além de medidas de acolhimento, existem outras ações e políticas públicas voltadas para essa população, como o Consultório na Rua, os Centros Pop e o Projeto Balcão de Direitos.

Consultório na Rua<sup>28</sup> é um programa do Ministério da Saúde, instituído pela Política Nacional de Atenção Básica no ano de 2011 que oferece atendimento médico e psicológico para pessoas em situação de rua no próprio local em que estas se encontrem, tais como ruas, praças e outros espaços públicos. Por meio de equipes multiprofissionais, atendem de forma itinerante e, quando possível e necessário, atendem em parceria com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território.

De acordo com uma informação publicada no portal do Gov.br<sup>29</sup> em 18 de junho de 2021, atualizada em 31 de agosto de 2022, o programa Consultório de Rua ganhou, no ano de 2021, um reforço de R\$ 2,8 milhões de reais, e na época, foi voltado para o combate da Covid-19 em atenção as pessoas em situação de rua. Na época

<sup>28</sup> BRASIL. **Consultório na rua**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua/>.

JORNAL Nacional. Governo anuncia ajuda as capitais do sudeste e do sul para garantir o acolhimento a pessoas em situação de rua no inverno. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/07/05/governo-anuncia-ajuda-as-capitais-do-sudeste-e-do-sul-para-garantir-o-acolhimento-a-pessoas-em-situacao-de-rua-no-inverno.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2023.

<sup>29</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/06/programa-consultorio-de-rua-ganha-reforco-de-r-2-8-milhoes#:~:text=O%20programa%20tem%2C%20atualmente%2C%20158,mais%20de%20300%20mil%20atendimentos>. Acesso em: 20 jul. 2023.

da informação, o programa tinha 158 equipes financiadas pelo Ministério da Saúde em todo o país e, em 2020, teriam realizado mais de 300 mil atendimentos.

Embora não haja dados atualizados para determinar qual região do país atua mais com o projeto Consultório na Rua, historicamente, as regiões metropolitanas e áreas urbanas de maior concentração populacional têm maior probabilidade de possuir equipes de Consultório na Rua em Funcionamento. Isso ocorre devido ao maior número de pessoas em situação de rua nessas regiões, conforme se observa na tabela do IPEA antes apresentada, e a maior disponibilidade de infraestrutura de saúde e serviços de assistência social (IPEA, 2022).

É importante destacar, no entanto, que o projeto Consultório na Rua tem se expandido para diferentes regiões do país ao longo dos anos, com a implementação de equipes em diversos municípios. O objetivo é garantir que todas as regiões possam oferecer atendimento de saúde adequado às pessoas em situação de rua.

No que condiz aos direitos das pessoas em situação de rua, existe o projeto Balcão de Direitos. Trata-se de uma iniciativa que busca levar serviços e informações sobre direitos básicos às pessoas em situação de rua. Ele tem como objetivo facilitar o acesso a direitos e serviços essenciais, promover a cidadania e o empoderamento dessa população.

O Balcão de Direitos é geralmente implementado através de parceria entre órgãos governamentais, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil. Esses balcões são montados em espaços públicos de fácil acesso, como praças, parques, ruas e outros locais frequentados pelas pessoas em situação de rua.

O projeto Balcão de Direitos pode variar em sua estrutura e abrangência de acordo com o local de implementação e as parcerias estabelecidas. É uma iniciativa que visa a redução das barreiras de acesso aos direitos e serviços básicos, fortalecendo a cidadania e a inclusão social das pessoas em situação de rua.

No caso do Estado do Ceará, em publicação do Tribunal de Justiça, TJCE, o projeto Balcão de Direitos, batizado como “Caminho da Visibilidade” levou cidadania para 180 pessoas em situação de rua no prazo de 2 meses, trabalho de muito sucesso social, de acordo com a informação publicada em novembro de 2022<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/projeto-do-tjce-que-leva-cidadania-a-pessoas-em-situacao-de-rua-atendeu-180-vulneraveis-em-dois-meses/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

Aliás, convém ressaltar que a Resolução nº 425, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já estabelece a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua e suas interseccionalidades, tendo tal Resolução feito menção expressa, em seus considerandos, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de nºs 1 (erradicação da pobreza) e 10 (redução da desigualdade), 11 (cidades e assentamentos humanos acessíveis, seguros, resilientes e sustentáveis) da ONU. Esta Resolução, inclusive, determina:

Art. 4º Os tribunais deverão viabilizar o atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado às pessoas em situação de rua, mantendo em suas unidades equipe especializada de atendimento, exclusiva ou não e preferencialmente multidisciplinar.

(...)

Art. 5ª As pessoas em situação de rua terão assegurado o acesso às dependências do Poder Judiciário para o exercício de seus direitos, não podendo constituir óbices de acesso às unidades judiciárias e ao atendimento humanizado e personalizado: a vestimenta e condições de higiene pessoal, identificação civil, comprovante de residência, documentos que alicercem o seu direito e o não acompanhamento por responsável em caso de crianças e adolescentes<sup>31</sup>.

Neste aspecto, o Projeto “Caminho da Visibilidade”, instituído pelo Tribunal de Justiça do Ceará, emitiu certidões de nascimento de pessoas em situação de rua. No projeto, a primeira etapa consistiu em pesquisar a situação documental dessas pessoas em situação de vulnerabilidade, focando em certidões de nascimento e, caso a pessoa não a tivesse, receberia auxílio para confeccionar o documento essencial, passando a existir, como pessoa natural, perante o Estado e a sociedade.

Já em Pernambuco, o Balcão de Direitos é colocado em prática na Ilha de Itamaracá e Recife, com o foco na emissão de certidões de nascimento, casamento, óbito, com o foco em fortalecer o processo de cidadania e inclusão, promovendo a garantia dos direitos humanos<sup>32</sup> básicos.

No caso do Balcão de Direitos, assim como dos Centros Pop e do Consultório na Rua, há uma variação da demanda por região, o que direciona estes

---

<sup>31</sup> BRASIL. Conselho Nacional da Justiça. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf> Acesso em 18 de agosto de 2023.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2023/04/balcao-de-direitos-oferta-servicos-gratuitos-de-emissao-de-documentos.html>. Acesso em: 21 jul. 2023.

projetos em cara território para atender as necessidades mais procuradas. O projeto busca se articular com outras políticas públicas voltadas para a população em situação de rua, como políticas de assistência social, saúde, habitação, trabalho, entre outras, a fim de garantir uma abordagem integrada e holística.

Assim, após mencionar políticas públicas que atuam em diferentes regiões do país, tem-se que cada região possui características distintas, incluindo fatores socioeconômicos, culturais e geográficos, que influenciam a forma como tais políticas são concebidas e implementadas. Políticas públicas voltadas para a saúde, educação, assistência social, entre outras áreas devem ser adaptadas para atender às demandas específicas de cada região, considerando as disparidades e desigualdade regionais e de territórios.

Ao analisar as políticas públicas por região, podemos destacar a importância do planejamento e da implementação descentralizada, levando em consideração que, a despeito do caráter federal de muitas delas, sobretudo considerando que são planejadas e em grande parte financiadas pela União, as necessidades e realidades locais precisam ser consideradas. Isso permite uma melhor adequação de tais políticas, tornando-as mais efetivas e capazes de gerar impacto positivo na vida das pessoas em seus diferentes territórios.

Conclui-se, portanto, que a análise regionalizada das políticas públicas é fundamental para compreendermos as diversidades e desigualdades existentes em nosso país. Ao considerar as particularidades de cada região, se pode desenvolver estratégias mais eficazes e justas, visando a promoção da equidade, a inclusão social e ao desenvolvimento sustentável em todas as áreas de atuação governamental.

Na próxima seção, serão analisadas as políticas públicas voltadas especificamente a população de rua no Estado do Ceará.

### **2.3 Renda Básica de Cidadania e luta por sua implementação**

Ao discutir até que ponto é livre o homem livre, Bauman (2000) reconhece que ser um indivíduo não significa necessariamente ser livre, considerando as inseguranças e incertezas que o assaltam. Como é muito comum a desigualdade em

todas as sociedades, o autor lança alguns argumentos em favor da renda mínima, chegando a defender que a renda mínima é uma medida eficaz para combater a pobreza, na medida em que propicia um valor mínimo de renda para todos os cidadãos e cidadãs, independentemente de sua situação econômica. Ademais, permite que as pessoas satisfaçam suas necessidades básicas, como alimentação, moradia e saúde.

O sociólogo Zygmunt Bauman (2005, p. 12) considera que as pessoas que não são reconhecidas na sociedade correspondem ao “refugio humano”, fruto da modernidade, definindo essas pessoas como “deslocadas, inaptas ou indesejáveis”. O cultivo desse refugio é o reflexo do progresso econômico, que tem como essência a supervalorização das leis do mercado e as relações de consumo.

Maricato afirma que não há como definir um limite preciso entre o “incluído” e o “excluído”. Não se trata de um conceito mensurável, mas de uma situação que envolve a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem, e, principalmente, a falta de voz (MARICATO, 1994, p.51).

O problema da exclusão social não é um problema atual. É um fator que convivem com o aumento da população e a pouca efetividade das políticas públicas ou a falta delas. Sposati (1998) salienta que a exclusão social, ainda no século XVIII, era interpretada como uma condição individual e, no século seguinte, Marx a determinava como consequência de um processo de produção capitalista. Ainda assim, a autora indica que somente no final do século XX o termo assume a condição de “conceito/denúncia” (SPOSATI, 1998, p.2) diante do enfraquecimento da responsabilidade social e pública.

Para Bauman (2000), a renda mínima também é vista como um instrumento de redução das desigualdades sociais, na medida em que garante um valor mínimo de renda para todos, colaborando para diminuir a distância entre os mais ricos e os mais pobres. Isso contribuiria para concretizar uma sociedade mais justa e equilibrada, como aliás está previsto na própria Constituição do Brasil em vigor.

É de se ressaltar que a renda mínima constituiria também estímulo à economia e ao consumo, pode estimular os agentes econômicos, uma vez que as pessoas terão mais recursos para consumir. Ao aumentar o poder de compra da população de baixa renda, a renda mínima impulsiona a produção e a demanda por bens e serviços, favorecendo o crescimento econômico.

Um dos aspectos centrais da renda mínima defendida por Bauman (2000) é o resgate da liberdade e da autonomia individual. Ao garantir uma renda básica para todos, independentemente de sua capacidade de trabalho, esse fator de mitigação das desigualdades permitiria que as pessoas tenham mais escolhas em suas vidas e possam buscar atividades que realmente lhes interessem, sem a pressão financeira extrema (BAUMAN, 2000).

Ademais, a proposta de uma renda mínima básica favoreceria a adaptação às mudanças na economia, pois a renda mínima constitui-se numa resposta efetiva e eficaz para tais mudanças, as quais são inevitáveis na era da Revolução Digital e que tem favorecido a automação e a robotização, levando à perda de empregos em larga escala. Ao garantir uma renda mínima, as pessoas terão uma segurança financeira básica mesmo diante dessas transformações, permitindo uma transição mais tranquila e menos traumática (BAUMAN, 2000).

Não sem razão, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão recente em sede de Mandado de Injunção (MI 7300), cujo relator foi o Min. Gilmar Mendes, determinou que o Poder Legislativo incluísse o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) como renda básica no Brasil, decisão cujo dispositivo transcreve-se a seguir:

Ante o exposto, defiro parcialmente as medidas formuladas pelo peticionante para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 107-A, II, do ADCT, assentar que, no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu caput deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF). O Relator do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, Senador Marcelo Castro deverá ser comunicado da presente decisão, considerando a tramitação do PLOA para o exercício de 2023. Retifique-se a autuação para que nela passe a constar, na qualidade de interessado, o partido político peticionante, bem como seu procurador. Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se (MENDES, 2021).

A decisão referida, proferida nos autos de mandado de injunção impetrado por Alexandre da Silva Portuguese, cidadão brasileiro que vivia em situação de vulnerabilidade socioeconômica e postulava a existência de omissão inconstitucional em virtude da não regulamentação da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004 por parte do chefe do Poder Executivo Federal, lei esta que institui a Renda Básica de Cidadania, constituiu conquista importante para fazer avançar, ainda que por vias

judiciais, a política pública de renda básica no Brasil, a exemplo do que já existe em outros países (Finlândia, Canadá, Espanha, Escócia, Itália e Índia).

À época da ação, o impetrante postulou a concessão de medida liminar para determinar o pagamento da renda básica de cidadania no valor de um salário-mínimo mensal, bem como, ao final, a confirmação da liminar e a concessão de ordem injuncional para que fosse assinalado ao Presidente da República prazo razoável para a elaboração da norma.

O grupo de pessoas em situação de rua compõe um segmento populacional de grande desafio não apenas para execução das políticas públicas e para o controle de tais políticas pelo Poder Judiciário, mas para os estudos dos cientistas sociais e cientistas políticos, isto porque há um sinal evidente de mudanças históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais, vividas por diversos países, e inerente à atual conjuntura das grandes cidades (VARANDA; ADORNO, 2004; HUGHES, 2016).

As polarizações econômicas encontradas nos polos das grandes cidades, aliadas às novas dinâmicas laborais e sociais, colaboraram para a concentração desigual de riqueza em todo o mundo, contribuindo para graves problemas sociais como desemprego, precarização do trabalho, exclusão social e consequente degradação da qualidade de vida (ROSA; CAVICCHIOLI; BRÊTAS, 2005; WELLER, 2012). Trata-se, portanto, de uma falha global no cumprimento dos direitos humanos e que necessita de atenção mundial imediata (UNITED NATIONS, 2015).

Dessa forma, não se pode falar em pessoas em situação de vulnerabilidade sem mencionar os direitos humanos e sociais. Em vista disso, destaca-se que os direitos humanos, desde a sua fundação, são considerados como direitos universais. Naturalmente se pode pensar que o necessário para garantir tais direitos deveria ser a simples condição de ser humano, o homem sendo um ser de direito com a ter direitos.

Um assunto que é atemporal, direito a ter direitos, tem conexão no que sofre as pessoas em situação de vulnerabilidade, é quase uma situação de cidadania retirada, são seres que estão expostos e desprotegidos na sociedade. Consiste então na perda da própria dignidade humana, das condições para uma vida com acesso aos direitos básicos, como saúde, educação, moradia, alimentação, entre outros mencionados anteriormente, estando estes sujeitos em uma condição de sensação

da perda do “direito a ter direitos”. Dessa forma, a noção de cidadania precisa ir muito além da ideia de pertencimento a uma nação, Estado ou território. Nas palavras do autor:

A partir da ideia de juízo, ganha sentido a reivindicação arendtiana exposta em *Origens do Totalitarismo* de que os direitos humanos fossem tomados como direitos públicos, cuja base seria a ideia de “direito a ter direitos”, isto é, os homens devem ser respeitados não apenas como seres biológicos, mas como cidadãos, seres livres, capazes de agir e julgar. Sem pertencer a uma comunidade e sem nela deter poder, não há dignidade. Direitos humanos sem possibilidade real de participar e decidir sobre o destino comum tornam-se vazios, meros instrumentos propagandísticos para os governos. Para Arendt, os direitos humanos não precisam de uma justificação abstrata, pois nessa os homens são concebidos como mudos, incapazes de escolher e agir. A capacidade de julgar por si mesmo dá aos homens um teor de dignidade imanente que não se verifica em nenhum outro ser e faz com que se dispense o atrelamento a qualquer outra dimensão ou critério para que se justifique a dignidade humana. Atrelados à concepção de juízo, os direitos humanos passam a ser de homens-cidadãos, seres dotados de autonomia, e não de animais humanos, meros seres de necessidade. Evidentemente é mais fácil incluir a proteção ao animal humano, ao homem como ser de necessidade, na perspectiva do homem-cidadão, do que alcançar e proteger o homem como cidadão nos direitos humanos concebidos abstratamente. (AGUIAR, 2006, p. 281-282)

Nesse sentido, o tema da dignidade humana e do direito a ter direitos tem relação direta com os direitos reconhecidos como fundamentais, com elevada importância que serve de fundamento para todo ordenamento jurídico. Com isso, nas palavras de Bonavides, há dois critérios formais de caracterização dos direitos fundamentais:

Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia de segurança; ou são imutáveis (*unabänderliche*) ou pelo menos de mudança dificultada (*erschwert*), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição (BONAVIDES, 2013).

Assim, discorrer sobre direitos humanos, dignidade humana, direitos fundamentais, leva ao pensar na liberdade do indivíduo, em todas as suas formas. Sua liberdade vai além das barreiras geográficas. É a liberdade de ter acesso a sua dignidade, acesso aos direitos humanos e sociais mencionados em nossa

Constituição. É a liberdade que menciona Amartya Sen (1992), conectada com o desenvolvimento não apenas de ganho do capital, mas da integralidade da vida humana, no que concerne também a garantias de igualdade que favoreça ao desenvolvimento pleno de suas capacidades, viabilizando seu funcionamento e desenvolvimento.

E é nesse aspecto que a vida das pessoas em situação de vulnerabilidade tem suas liberdades e capacidades afetadas. Na visão de Sen (1992), a igualdade não deveria ser vista em termos abstratos e gerais, mas sob perspectivas mais precisas que no fim das contas permitissem formas de política social mais específicas, focadas e efetivas. Propôs que a igualdade fosse concebida como uma "variável focal", que poderia ser então partida em seus aspectos elementares. Isso é o que chamou de "escolha do espaço" (mediante uma analogia com pretensões cartesianas), o que levaria por seu turno a uma escolha de "espaço de avaliação".<sup>33</sup>

O desenvolvimento do ser humano não é apenas remetido a desigualdades, seja no interior de locais físicos, como países e estados. Vai além, é uma questão de preocupação genuína com o indivíduo. A liberdade, segundo Sen, é duplamente "central para o desenvolvimento", em todos os seus sentidos:

O desenvolvimento pode ser visto, argumenta-se aqui, como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam as pessoas. Enfocar a liberdade humana contrasta com concepções mais estreitas do desenvolvimento, como as que o identificam com o crescimento do produto nacional bruto ou com o aumento da renda pessoal, ou com a industrialização, ou com o avanço tecnológico, ou com a modernização social. Ver o desenvolvimento em termos da expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que tornam o desenvolvimento importante, antes que meramente para os meios, que, inter alia, cumprem parte proeminente no processo. (SEN, 1992, p.3)

A liberdade vai além das capacidades, pois é um conceito paradoxal. Somos igualmente livres para sermos diferentes. Dessa forma, nas palavras de Binbenbojm (2020), o exercício pleno da personalidade humana, sob condições e circunstâncias únicas, subverte a ideia de uma igualdade estática. Mais do que uma decisão meramente individual, a escolha acaba tendo sempre um compromisso para

---

<sup>33</sup> Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Nova York/ Cambridge, MA: Russel Sage Foundation/Harvard University Press, 1992, p. xi.

com os outros, uma pretensão universalizante<sup>34</sup>. Ser livre é escolher para si e, em certa medida, também para os outros (BINENBOJM, 2020, p.13-14).

Com essa linha de pensamento, a liberdade de cada indivíduo vai além da própria existência individual. É um coletivo a ser raciocinado. Tais ideias exerceram influência também na economia. Não há como pensar apenas no crescimento econômico como um fim em si, como mencionado por Sen (1992) ao citar, por exemplo, o crescimento da industrialização ou modernização social, ainda que o Brasil se encontre na 12ª posição das maiores economias do mundo<sup>35</sup>.

Assim, com as palavras expostas, a renda básica de cidadania tem relação com o ser humano como um sujeito de direitos, além de ter ser um sujeito livre que deve-se ter acesso a sua liberdade de maneira digna.

---

<sup>34</sup> Universalizante se aproxima do categórico de Kant, segundo o qual o ato individual deve sempre ter uma validade ética universal. Immanuel Kant, *Fundamentação da metafísica dos costumes* (São Paulo: Martin Claret, 2008).

<sup>35</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/04/brasil-cai-para-a-13a-posicao-no-ranking-de-maiores-economias-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2023.

### 3 O ESTADO DO CEARÁ E OS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Nesta seção, será abordado o problema da ampliação do número das pessoas em situação de vulnerabilidade no Estado do Ceará, especialmente durante o período da pandemia de Covid19, além de mencionar legislações e políticas públicas existentes no decorrer dos anos de 2012 a 2022.

Antes de fazer a análise da situação específica do Estado do Ceará e suas políticas voltadas a pessoas em situação de rua, é importante destacar que além de todos os problemas estruturais sinalizados na seção anterior, as pessoas em situação de vulnerabilidade deparam-se com a negação de seus direitos mais elementares de cidadania e mesmo da sua humanidade. Há seríssimos problemas de todos os estados da federação brasileira na efetivação dos direitos humanos desta população vulnerabilizada.

Para Sposati (1998), a exclusão social está associada à negação da cidadania e da não universalização dos direitos. A exclusão social denuncia a ruptura da noção de responsabilidade social e pública, e a quebra da universalidade da cidadania. Ao mesmo tempo salienta que, no Brasil, nem na sociedade e nem no Estado, a cidadania foi de fato universalizada. Logo, a exclusão brasileira configura “uma perda virtual de uma condição nunca atingida e não uma perda real capaz de sensibilizar a sociedade” (SPOSATI, 1998, p.6). Em consonância com o exposto,

Os direitos civis referem-se à liberdade individual, os direitos políticos dizem respeito à participação no exercício do poder político através da representação ou da participação e os direitos sociais compreendem o bem-estar do indivíduo, isto é, direitos à segurança, ao trabalho, ao lazer, à educação, à saúde, entre outros (BRUMER; PAVEI; MOCELIN, 2004, p. 300).

Nesse sentido, as pessoas em situação de vulnerabilidade vivem em uma condição de exclusão social na qual a falta de garantia dos direitos mais básicos (alimentação, moradia, educação e saúde) acaba por inviabilizar ou afetar o exercício dos direitos políticos.

Por essa razão, estudiosos como Zygmunt Bauman, já referido nesta dissertação, defendem a necessidade de uma renda básica mínima a ser instituída pelo Estado. Seus argumentos em defesa de tal política pública envolvem aspectos

que abordam o combate à pobreza, a redução das desigualdades, o estímulo à economia e ao consumo, a adaptação a mudanças na economia impulsionadas pela automação e robotização e, em um contexto de desemprego estrutural, propiciariam aos sujeitos maior liberdade e autonomia.

Nesse sentido, o Estado do Ceará, no decorrer do desenvolvimento da atenção e cuidado com essa parte da população, no ano de 2014, emitiu o Decreto Estadual nº 31.571<sup>36</sup>, pelo qual instituiu a política estadual para a população em situação de rua, no âmbito do Estado do Ceará. Com essa legislação, criou o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua e estabeleceu outras providências.

No Decreto, em seu art. 2º, registrou que a Política Estadual para a População em Situação de Rua deveria ser implementada de forma descentralizada e articulada entre o Estado e os respectivos Municípios que a ela aderirem por meio de instrumento próprio, além de afirmar que o Poder Executivo Estadual poderia firmar convênios com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem e incentivem a organização da População em Situação de Rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Estadual para a População em Situação de Rua.

Além disso, deixou claros seus princípios, voltados para a dignidade da pessoa humana e ao direito a ter direitos. É o que se percebe no art. 4º do Decreto Estadual:

Art. 4º São princípios da Política Estadual 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;

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

---

<sup>36</sup> Disponível em: [https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta\\_publica\\_plano\\_estadual\\_de\\_atencao\\_a\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta_publica_plano_estadual_de_atencao_a_populacao_em_situacao_de_rua.pdf). Acesso em: 30 jul. 2023.

De acordo com o registrado no Decreto, o Estado do Ceará, por si, não teria totalmente a capacidade de sanar a situação em que se encontram as pessoas em situação de rua, razão pela qual há a possibilidade de acordos com empresas privadas para desenvolvimento de projetos. Também, em seu artigo Art. 5º, que fala sobre as diretrizes da Política Estadual para a População em Situação de Rua, nos incisos V e VI, descreve a importância da integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para a execução, além da participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da População em Situação de Rua, nos projetos, programas e na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, o que constitui importante garantia de democratização e gestão participativa.

Mesmo com legislação tão completa, porém, com o passar dos anos, notou-se, por diversos motivos, verdadeiro crescimento dessa parte da população. De acordo com pesquisa de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os principais motivos que levavam os indivíduos à situação de rua envolviam problemas de alcoolismo e/ou drogas, desavenças familiares e desemprego<sup>37</sup>. Tais fatores, acrescidos da inoperabilidade funcional do setor público para apoiá-los à época da coleta dos dados da referida pesquisa, bem como a fragilidade de questões estruturais da sociedade, acabavam levando as pessoas à situação de rua (VARANDA; ADORNO, 2004; ROSA; CAVICCHIOLI; BRÊTAS, 2005).

Após o estabelecimento da Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009), sobreveio, no Estado do Ceará, o Decreto Estadual nº 31.571, de 4 de setembro de 2014. A partir de então, percebeu-se relativo progresso na criação de documentos, grupos e políticas públicas em atenção a essa parte da população, com incremento das políticas e ações a partir de 2014, através de uma atenção gradativa e conscientização que vai ganhando espaço no decorrer dos anos. Nesse sentido, na próxima subseção será abordado o avanço das políticas públicas no Estado do Ceará.

---

<sup>37</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rua: aprendendo a contar. *In: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Secretaria de Avaliação da Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF: 2009.

### 3.1 Políticas Públicas no Estado do Ceará

Com o avanço dos anos, e o aumento da população em situação de vulnerabilidade, na busca pela recuperação dos indivíduos em situação de rua e em exclusão social, em 2015, o Ministério Público do Estado do Ceará articulou um documento voltado à orientação para atendimento às pessoas em situação de rua, nomeado “População em situação de rua - Guia de atuação do MPCE”. Neste documento, ficam estipulados os serviços, equipamentos, fiscalização, metas e prioridades do MPCE com relação às pessoas em situação de rua<sup>38</sup>.

No Guia de atuação do MPCE, justifica-se sua elaboração com base no art. 129 da Constituição Federal, que estabelece como função institucional do Ministério Público zelar pelos direitos ali assegurados à população de um modo geral, notadamente a defesa da dignidade da pessoa humana, princípio matriz dos demais direitos fundamentais. O foco maior do documento é orientar e fiscalizar a atuação dos órgãos públicos em conjunto com o Ministério Público para que haja uma única direção, trazendo às pessoas de rua para um acolhimento verdadeiro, numa política de inclusão social, com acompanhamento dos números e metas reais de redução do problema a curto, médio e longo prazos.

Uma das informações que constam no guia, documento de 2022, é que o problema social das pessoas em situação de rua, muitas vezes é tratado por meio de ações pontuais e assistenciais ou filantrópicas, de distribuição de alimentos, roupas, cobertas e higienizações, precisaria ser enfrentado pelo poder público. Diversas dessas ações se resumem, entretanto, a atos de caridade de entidades não governamentais ou religiosas, sem que o Estado desenvolvesse ações estratégicas e um plano social voltado à inclusão dessas pessoas.

Além do guia, foi publicado no Estado do Ceará, em novembro de 2018, o Plano Estadual de Atenção à População em Situação de Rua<sup>39</sup>, para vigorar no período de 2019 a 2022, elaborado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento

---

<sup>38</sup> CEARÁ. Ministério Público do Ceará. **População em situação de rua**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/05/Populaca-em-situacao-de-rua.pdf>. Acesso em 30 jul. 2023.

<sup>39</sup> CEARÁ. Secretaria de Proteção Social. **Plano estadual de atenção à população em situação de rua**. Disponível em: [https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta\\_publica\\_plano\\_estadual\\_de\\_atencao\\_a\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta_publica_plano_estadual_de_atencao_a_populacao_em_situacao_de_rua.pdf). Acesso em 30 jul. 2023.

Social, que visava a garantia de direitos e inclusão social, como um instrumento de planejamento das políticas públicas como base para a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios a essa população.

A elaboração do Plano utilizou fonte de dados do ano de 2017 do Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social – Cemarís, realizado pela Vigilância Socioassistencial da STDS e do Relatório Mensal de Atendimento dos Serviços das Políticas de Assistência Social, ofertados nos Centros de Referência Especializado de Atendimentos às Famílias e Indivíduos – Creas e Centros Pop. Foram apontados 15.905 casos notificados de pessoas em situação de rua em 66 Municípios e 321 atendimentos nas unidades assistência social. Utilizaram-se ainda as normativas e legislações nacionais e estaduais relativas a esse público<sup>40</sup> na elaboração deste Plano Estadual.

O Plano, apresentado em sua totalidade, possui 05 eixos: Gestão; Habitação e Trabalho; Educação e Assistência Social; Saúde e Segurança Alimentar e Nutricional; Segurança, Cultura, Esporte e Lazer. Tais eixos se relacionam desde sua concepção a sua implementação e monitoramento. Possuem, como base, princípios e diretrizes de prevenção, promoção, participação e autonomia, articulando os serviços, programas e projetos. Buscam benefícios e o seu objetivo é construir uma rede de atendimento que observe o indivíduo na sua totalidade, identificando vulnerabilidades e, principalmente, potencialidades.

No documento, ao utilizar a base do Censo e Mapa de Risco Pessoal e Social – Cemarís, constava a quantidade total, no ano de 2017, de pessoas em situação de rua no Estado do Ceará, totalizando à época 2.535 pessoas, presentes em 66 municípios, discriminados nas seguintes quantidades:

---

<sup>40</sup> CEARÁ. Secretaria de Proteção Social. **Plano estadual de atenção à população em situação de rua**. Disponível em: [https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta\\_publica\\_plano\\_estadual\\_de\\_atencao\\_a\\_populacao\\_em\\_situacao\\_de\\_rua.pdf](https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/11/consulta_publica_plano_estadual_de_atencao_a_populacao_em_situacao_de_rua.pdf). Acesso em 30 jul. 2023.

Tabela 1 – Pessoas em situação de rua em 2017 no Ceará

(continua)

CIDADE	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS
Amontada	01
Aquiraz	01
Aracati	04
Barbalha	01
Barro	02
Beberibe	09
Boa viagem	01
Brejo Santo	10
Campos Sales	01
Canindé	03
Caririaçu	01
Carnaubal	01
Cascavel	30
Caucaia	168
Coreau	01
Crateús	08
Crato	33
Ererê	01
Eusébio	14
Farias Brito	01
Fortaleza	1055
Fortim	01
General Sampaio	01
Guaiuba	01
Guaraciaba do Norte	05
Horizonte	29
Ibiapina	01
Icapuí	25
Icó	07
Iguatu	17
Independência	01
Ipaumirim	02

**Tabela 1 – Pessoas em situação de rua em 2017 no Ceará**

(continuação - conclusão)

<b>CIDADE</b>	<b>Nº DE OCORRÊNCIAS</b>
Irauçuba	08
Itapagé	01
Itapipoca	07
Itatira	02
Jaguaribe	16
Jijoca de Jericoacoara	01
Juazeiro do Norte	258
Jucás	01
Maracanaú	326
Maranguape	45
Marco	03
Massapê	03
Milagres	01
Missão Velha	01
Mombaça	01
Morada Nova	10
Moraújo	01
Morrinhos	01
Pacajus	95
Pacatuba	15
Paracuru	01
Parambu	01
Pedra Branca	06
Poranga	01
Quixeré	01
Reriutaba	01
Russas	07
Santa Quitéria	08
Santana do Acaraú	02
São Benedito	01
Sobral	268
Tabuleiro do Norte	03
Umirim	01
Varjota	02
<b>TOTAL</b>	<b>2535</b>

Fonte: Plano Estadual de Atenção a População em Situação de Rua (2018). Elaboração da autora.

Pode-se observar, pelos dados da tabela, que o maior número das pessoas em situação de rua no Estado do Ceará, desde 2018, ano da elaboração do Plano Estadual, encontra-se em Fortaleza. Além disso, os dados do Plano Estadual revelaram que 41% das pessoas em situação de rua no Estado eram migrantes, oriundos de outros municípios ou estados da federação, com a maior incidência de adultos, constituindo 82% dessa parcela da população, sendo 86% homens e 14% mulheres. Também foi identificada a sua etnia, sendo 44% declarados como pardos, 11% negros, 1% branco e menos de 1% se identificam índio e amarelo. Do total de pesquisados no Plano Estadual, entretanto, 34% não informaram a etnia.

Na época da elaboração do Plano, o Estado do Ceará contava com uma rede de proteção social para atendimento a essa população, composta de 112 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)<sup>41</sup>, municipais em 106 municípios, 2 (dois) Creas regionais, que ficam em Fortaleza e Cariri e 9 (nove) Centros Pop distribuídos em 8 (oito) municípios.

Nos locais mencionados, o plano serve para direcionar ações e atividades, por setores responsáveis, com desafios para reinserir as pessoas em situação de rua, oferecer cursos de qualificação para o trabalho, garantir acessibilidade aos programas de educação para adultos e jovens, qualificar equipes para acompanhamento da população de rua, adequar estruturas físicas voltadas para higienização, inserir a população no cadastro único, garantir acessibilidade da política de atenção à saúde, garantir alimentação saudável, ampliar o acesso aos bens culturais, além de humanizar a abordagem policial a população em situação de rua.

Para algumas atividades, o governo conta com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Trata-se de um local público administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), cuja função é atender famílias e pessoas em condição de risco social, assim como cidadãos que tiveram seus direitos básicos violados. Promove ações para controlar os impactos que já foram causados na população. As unidades do CREAS são compostas por

---

<sup>41</sup> O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). O Creas presta serviço especializado a indivíduos com direitos violados, cujos vínculos familiares não foram rompidos, através da intersetorialidade de políticas públicas e de ações integradas da rede socioassistencial, estimulando parcerias, o protagonismo e inserção social. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/secretarias-executivas/protexao-social/protexao-social-especial/creas-regional/>. Acesso em 30 jul. 2023.

profissionais de assistência social preparados para atender pessoas que sofreram algum tipo de violência física, psicológica ou sexual. Além disso, o Centro também presta auxílio a indivíduos em condição de ameaça, abandono, negligência, discriminação social e maus tratos.

Os CREAS possuem diversas atribuições, tais como o acolhimento das pessoas afetadas, o acompanhamento assistencial social, além da reinserção do indivíduo no ambiente social. O atendimento é feito de forma espontânea e, como tal, depende de a pessoa ir até uma unidade buscar ajuda. É diferente do Centros Pop, nos quais há equipes de educadores sociais volantes que se deslocam aos locais onde se encontram pessoas em situação de rua. Ambos os equipamentos, tanto os CREAS quanto os Centros Pop são pelas prefeituras municipais em parceria com o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social.

O CREAS possui manual<sup>42</sup> específico para o cidadão poder compreender melhor do que se trata a proteção social especial, legislações que fundamentaram, principais ações e serviços. As principais legislações que baseiam o CREAS são a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, 1993, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, 2004, a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, 2006, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009, a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010. (BRASÍLIA, 2011)<sup>43</sup>.

No que condiz aos Centros Pop, já mencionados na seção anterior, de acordo com uma pesquisa do Núcleo de Psicologia Comunitária da Universidade Federal do Ceará (UFC)<sup>44</sup>, são estes locais os principais equipamentos de apoio à população de rua em Fortaleza. É um espaço que atende a população em situação

---

<sup>42</sup> Ministério do Desenvolvimento Social. **Cartilha.** Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf). Acesso em 30 jul. 2023.

<sup>43</sup> Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf). Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>44</sup> CEARÁ. Centros pop são as principais instituições de população de rua em Fortaleza, aponta pesquisa da UFC. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/centros-pop-sao-as-principais-instituicoes-de-apoio-a-populacao-de-rua-em-fortaleza-aponta-pesquisa-da-ufc>. Acesso em: 31 jul. 2023.

de rua, oferecendo refeições, higiene pessoal, emissão de documentos pessoais, espaço para lavagem de suas vestimentas, guarda de pertences, informações acerca de trabalhos, entre outros serviços<sup>45</sup>. Considerada a sua importância essencial para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua, os Centros Pop serão abordados mais específica e detalhadamente na próxima seção, voltada diretamente para a situação do município de Fortaleza.

Além dos locais de apoio ao Plano Estadual de Atenção à População em Situação de Rua, recentemente foi criado oficialmente o Conselho Estadual dos Direitos da População em Situação de Rua e em Superação da Situação de Rua, por meio da Lei Estadual nº 18.091, de 2 de junho de 2022<sup>46</sup>. Destaca-se que o referido Conselho, como instrumento importante de gestão participativa e democrática, é constituído por representantes de órgãos públicos e sociedade civil, com a finalidade de proceder ao acompanhamento intersetorial, no âmbito estadual, de políticas públicas que versem sobre a população em situação de rua, contando com a colaboração técnica das demais secretarias estaduais responsáveis pela execução das políticas públicas, o que em tese deveria propiciar um controle social maior desta política pública, bem como o seu monitoramento.

O Conselho Estadual da População em Situação de Rua do Ceará, criado em outubro de 2022 pela Lei Estadual nº 18.091, de 2 de junho de 2022, se for corretamente direcionado a atender o seu papel de monitoramento e controle social desta importante política pública, poderá tornar-se instrumento de efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua. Sua estrutura, entretanto, é gigantesca, o que pode inviabilizar muitas das ações nas quais se requer agilidade e urgência. Neste aspecto, observa-se que foram empossados nada menos 60 membros (titulares e suplentes) em Fortaleza, cujo mandato será exercido no biênio 2022-2024<sup>47</sup>. Até o momento, não se conseguiu identificar nenhum plano de ação ou atividade deste Conselho.

---

<sup>45</sup> BRASIL. Acesso ao Centro Pop. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>46</sup> CEARÁ. **Lei ordinária nº18091**. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-18091-2022-ceara-cria-o-conselho-estadual-dos-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua-e-em-superacao-da-situacao-de-rua>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>47</sup> Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2022/10/19/ceara-tem-o-primeiro-conselho-estadual-da-populacao-em-situacao-de-rua-do-pais/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

Algumas das atribuições do Conselho são: acompanhar a tramitação de projetos de lei e normas relacionadas à população de rua e propor medidas que garantam articulação intersectorial das políticas públicas em nível estadual. Também pode apoiar a realização de pesquisas que busquem compreender a realidade dessa população e a violação dos seus direitos e dar visibilidade à vulnerabilidade social, além de organizar congressos e seminários para avaliar e formular ações para o segmento.

É notório que houve de fato uma evolução com relação ao olhar jurídico para as políticas voltadas a pessoas em situação de rua, pelo menos no que concerne aos marcos normativos que foram estabelecidos ao longo do tempo, mas cuja eficácia e efetividade só podem ser aferidas na observação da evolução de indicadores e no controle social permanente destas políticas. A elaboração de Guia do Ministério Público, além da Política Pública Estadual e a instituição oficial, pelo Estado do Ceará, do Conselho Estadual da População em Situação de Rua foram importantes passos nestas conquistas.

Com essas informações expostas, fica também a reflexão se essas ações estão sendo colocadas em prática e se há eficiência delas. O processo de construção democrática e gestão participativa na execução dessas políticas públicas são fundamentais para se alcançar resultados satisfatórios. Não se pode apenas buscar o fim em si, mas o processo é tão importante quanto o final. Na próxima subseção, serão abordadas algumas evidências de políticas públicas colocadas em prática no contexto do Estado do Ceará.

### **3.2 Funcionamento de Equipamentos Estaduais**

Conforme mencionado anteriormente, é prevista por meio do Decreto Estadual nº 31.571, a possibilidade de convênios e autorizações para empresas de cunho privado, além de organizações não governamentais terem autorização para trabalhar em conjunto com o Estado do Ceará na execução de políticas voltadas a pessoas em situação de rua.

Sendo assim, para compreender a história das políticas voltadas a esta população vulnerável em nosso Estado do Ceará, foi importante compreender ao longo deste trabalho toda a realidade na qual estamos inseridos. A história do país, a

história da sociedade e das lutas sociais por melhorias em situações e problemas que a população anseia resolver fazem parte deste quadro. Além disso, precisamos compreender as causas não apenas aparentes do número crescente de pessoas em situação de rua e que os entes federativos (União, estados e municípios) muitas vezes não conseguem resolver isoladamente e nem dar conta de inserir, com suas políticas públicas, por melhor desenhadas que estas sejam, esta população que vive em situação tão vulnerável.

Assim, no Estado do Ceará, amparado pelo Decreto Estadual nº 31.571, algumas organizações não governamentais e organizações privadas, sensibilizadas, realizam ações a fim de auxiliar as pessoas em situação de rua, conectando-se para alcançar objetivos maiores. Dessa forma, a história do Estado do Ceará registra momentos que constituíram verdadeiros marcos de momentos em que a sociedade se agregou e fez algo em prol da população mais carente.

A Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece) instalou, em 2021, no Parque Bisão em Fortaleza, um contêiner para auxiliar as pessoas em situação de rua quanto à higiene pessoal. A iniciativa foi uma parceria da Cagece com a Associação Amigos do Evangelho na Beira Mar (AMEBEM), a qual desenvolveu um trabalho de assistência a essa parte da população. O contêiner possuía equipamento com teto de isolamento térmico, banheiro e lavabo para que as pessoas pudessem tomar banho e fazer a higienização. Além disso, o contêiner também serviu como vestiário e guarda-volumes. Os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no contêiner foram ofertados de forma gratuita pela Cagece, sem custos para a associação, que atendeu, mensalmente, cerca de 2.100 pessoas no local<sup>48</sup>.

Além disso, os Centros Pop distribuídos em 8 municípios, são locais que recebem homens, mulheres e famílias, em todo o Estado do Ceará e têm exercido trabalhos de grande apoio a essa parcela da população, encaminhando-a para os abrigos provisórios ou a ações de aluguel social.

Segundo informações obtidas em sites oficiais, cada um dos abrigos contaria com atendimento integral, no qual os usuários acolhidos teriam acesso a quatro refeições durante o dia, além de atender as necessidades de higiene e limpeza,

---

<sup>48</sup> COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ. **Cagece** solidária: Disponível em: <https://www.cagece.com.br/comunicacao/noticias/cagece-solidaria-a-companhia-distribui-100-kits-de-higiene-para-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

garantindo-lhes maior segurança no período de repouso noturno. Em nenhum dos sites visitados ficou claro, porém, o período de tempo no qual essas pessoas encaminhadas poderiam permanecer, sabendo-se apenas que não podem permanecer por muitos dias, já que não se trata de instituições de longa permanência.

Em Sobral, o Centro Pop realiza as mesmas funções, desenvolvendo o serviço de encaminhamento para casas de recuperação, para a Unidade de Acolhimento de Dependentes Químicos ou para os acolhimentos institucionais, caso as pessoas assim desejem, mas seu foco principal é alimentação e higiene. Oferecem também atendimento multiprofissional, com assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, assessor jurídico e orientadores sociais, que fazem o serviço de abordagem social nas ruas<sup>49</sup>.

Em Acaraú, a Unidade de Acolhimento (UA) Centro De Convivência Núcleo de Assistência Social De Castelhana – Acaraú (CE) é um equipamento da rede socioassistencial pública e privada que busca assegurar a proteção integral a indivíduos ou famílias. Funciona na forma de Acolhimento Institucional, em Abrigo, Casa-Lar, Casa de Passagem ou Residência Inclusiva. Há ainda as formas de República e de Família Acolhedora que funcionam em residências na comunidade. O foco é o tratamento dos vícios com álcool e drogas ilícitas<sup>50</sup>.

No município de Maracanaú existem diversos programas voltados para a área da saúde, como por exemplo o Programa Municipal de Tuberculose, que atua na prevenção, assistência e diagnóstico da tuberculose. Desta maneira, entre as suas competências está o incentivo de busca de casos na comunidade, pelas Equipes de Saúde da Família, diagnóstico precoce e adequado, tratamento da doença até a cura e manejo das complicações. Atende a população em geral, bem como aquelas pessoas consideradas vulneráveis, como populações vivendo em situações de rua<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> CEARÁ. Sobral. **Vice prefeita inaugura novo centro pop, equipamento que atenderá pessoas em situação de rua no município.** Disponível em: <https://www.sobral.ce.gov.br/informes/principais/vice-prefeita-de-sobral-inaugura-novo-centro-pop-equipamento-atendera-pessoas-em-situacao-de-rua-no-municipio>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>50</sup> ACOLHIMENTO Centro de Convivência Núcleo de Assistência Social de Castelhana – Acaraú-Ceará. **Acolhimento municipal.** Disponível em: <https://acolhimento.municipal.com.br/acolhimento-centro-de-convivencia-nucleo-de-assistencia-social-de-castelhana-acarau-ce/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>51</sup> CEARÁ. **Programa de saúde.** Disponível em: <https://www.maracanau.ce.gov.br/saude-programas/>. Acesso em: 31 jul. 2023.

No município de Caucaia, no ano de 2018, a Prefeitura de Caucaia foi homenageada pelos trabalhos realizados no campo da Assistência Social. Na época, cinco projetos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SDS) foram premiados na 22ª edição do “Melhores Programas de Assistência Social do Estado”, iniciativa da Revista Ceará e Municípios. Na ocasião, frisou-se que o público-alvo dos projetos foram as pessoas em situação de rua, além de gestantes, pessoas idosas, mulheres em situação de vulnerabilidade e crianças<sup>52</sup>.

No município do Crato, existe também um Centro Pop em atuação. Mas além dos serviços prestados no local, a Prefeitura do Crato, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, realiza ações de passeios com pessoas assistidas pelo órgão, no Complexo do Horto com o objetivo de proporcionar momento de socialização aos assistidos<sup>53</sup>.

O município de Maranguape, no ano de 2020, passou a contar com um espaço de acolhimento para pessoas em situação de rua com capacidade para 30 pessoas. O espaço é equipado com lençóis, toalhas e *kits* individuais de higiene. Além disso, os acolhidos recebem uma programação diária com atendimento psicológico e socioassistencial. Possui refeições, consultas médicas, com nutricionista, e podem receber vacinas<sup>54</sup>.

No Ceará, como já ressaltamos, também há o Projeto “Caminho da Visibilidade”. Foi instituído pela Portaria nº 46/2022, da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará, realiza ações de registro civil para moradores de rua sem documentos, como por exemplo certidões de nascimento, para auxiliar o acesso a hospitais e programas de vacinação, realizados pelas equipes de saúde coletiva. Desde o lançamento ocorrido em 2022, até março de 2023, foram preenchidos 374 formulários e entregues 213 certidões<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> PINHEIRO, Rogério. Caucaia ganha prêmio por projeto sociais. **RRInterativo**, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://rrinterativo.com.br/caucaia-ganha-premio-por-projetos-sociais/>

<sup>53</sup> PREFEITURA do Crato. **Pessoas em Situação de Rua do Crato realizam visita ao Horto, com equipe do Centro de Referência**. 21 nov. 2022. <https://crato.ce.gov.br/informa.php?id=2848>. Acesso em: 31 jul. 2023.

<sup>54</sup> MARANGUAPE inaugura unidade de acolhimento para pessoas em situação de rua. **Diário do Nordeste**, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/maranguape-inaugura-unidade-de-acolhimento-para-pessoas-em-situacao-de-rua-1.2226980>. Acesso em 31 jul. 2023.

<sup>55</sup> PROJETO caminho da visibilidade realiza ação de registro civil para moradores de rua. **Tribunal de Justiça do Ceará**. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/projeto-caminho-da-visibilidade-realiza-acao-de-registro-civil-para-moradores-de-rua/>. Acesso em 31 jul. 2023.

Dessa forma, apontadas algumas ações em diferentes municípios do Estado do Ceará, percebe-se que a conscientização social local está em uma constante construção. Desde políticas voltadas para abrigo, alimentação, higiene, elaboração de documentos, saúde, segurança até a facilitação do acesso à justiça desta população vulnerabilizada. Não foi foco deste capítulo abordar um tipo de política pública, mas demonstrar que diferentes dimensões destas políticas estão sendo alcançadas com o passar dos anos.

Na próxima seção, será abordado o Município de Fortaleza e as ações presentes neste espaço. Como é o município foco desta dissertação, será apresentada a amplitude da rede de ações dos últimos anos voltados para este município, observando sua eficácia e efetividade a partir de observações diretas da pesquisadora e seu orientador em visitas aos locais e interação espontânea com os sujeitos beneficiários.

#### 4 FORTALEZA NA URGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão abordadas as políticas públicas presentes no município de Fortaleza, com o objetivo de observar a realidade desta população, além de verificar a eficácia e eficiência dos equipamentos que executam a política pública municipal de amparo a estas pessoas em situação de rua.

As políticas públicas são complexas. Analisá-las em todos os seus aspectos é uma tarefa hercúlea, sobretudo pelo conjunto de aspectos e possíveis resultados que podem advir ou derivar de tais análises. Segundo Dagnino, Thomas, Costa e Gomes (2002, p. 56):

A Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas, de uma maneira ou de outra, com o exame das causas e das consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy makers*) e com o objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade.

Ao se falar em políticas públicas, é importante pensar nos estudos sobre a implementação destas, pois os estudos têm como ponto de partida, além do núcleo da necessidade de uma política pública, o conhecimento sobre seus ciclos e fase, sendo estas: agenda, formulação, implementação e avaliação. As fases em sua organização, não condiz necessariamente com a realidade, mas é uma maneira de organizar as políticas públicas no papel (SOUZA, 2003).

A primeira fase é o momento de definição de do que seria a prioridade para o Estado. (SOUZA, 2003; CAPELLA, 2006). A segunda fase, de formulação, é o momento de decisão sobre seus modelos e objetivos (SOUZA, 2003). Sendo a maior fase, por envolver estudos, estatísticas e pesquisas. A terceira fase é a da implementação, momento de ação, em que se tem a condição de analisar o que se era pretendido e o que de fato foi implementado (HILL; VARONE, 2016).

Neste sentido, as políticas públicas, por serem determinadas por um processo de alta complexidade com diversas fases e etapas, geralmente não estão atreladas somente a uma área de conhecimento, partindo de contribuições de áreas como ciência política, economia, psicologia, sociologia, história e dos estudos

organizacionais, além de diversos fatores e sujeitos envolvidos (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017).

Dessa forma, o processo decisório das políticas públicas para pessoas em situação de rua, além de possuir múltiplas camadas, possui múltiplos níveis. Por diversos motivos, como por exemplo, o fato de estarmos lidando com pessoas que tiveram seus direitos violados, não têm acesso ao mínimo existencial, além da dificuldade de alcançar patamar social para viver em um patamar minimamente civilizatório, com acesso a moradia, alimentação, saúde, emprego, e ter seus direitos civis e humanos preservados, há imensa dificuldade dos tomadores de decisão e agentes públicos desenharem e executarem satisfatoriamente estas políticas.

Além disso, o processo decisório é fortemente influenciado pelos Censos, que permanecem como fonte fundamental para contabilizar o tamanho da população brasileira e seu perfil em termos de sexo, idade, raça/cor e religião. Não menos importante é o fato de que os levantamentos censitários cumprem uma função normativa importante no sistema político – na definição de vagas de representação legislativa – e no sistema tributário – na repartição dos recursos arrecadados em impostos pelo setor público (HAKKERT, 1996).

Isso influencia diretamente nas políticas públicas em todas as suas esferas. Mas antes de adentrar as especificações com relação ao município de Fortaleza, faz-se necessário relembrar o Plano Estadual de Atenção à População em Situação de Rua, previsto para vigorar no período de 2019 a 2022, mencionado na seção anterior. Para elaboração do documento, foram utilizadas como fonte principal as informações do Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social – Cemarís, base de 2017, no qual mencionava, ao tempo de sua elaboração e publicação, que existam no Estado do Ceará o número de 2.535 pessoas em situação de rua.

De acordo com a Prefeitura de Fortaleza<sup>56</sup>, que divulgou os dados do II Censo Municipal da População de Rua<sup>57</sup> no ano de 2022, existiam 2.653 pessoas que viviam em situação de rua apenas no município de Fortaleza, sendo a maioria do sexo

---

<sup>56</sup> PREFEITURA de Fortaleza divulga censo da população de rua. **Prefeitura de Fortaleza**, 02 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: 06 ago. 2023.

<sup>57</sup> RELATÓRIO DO CENSO GERAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE FORTALEZA/CE – 2021. Fortaleza: 2021. Disponível em: [https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio\\_Censo\\_-\\_Atualizado\\_compressed.pdf](https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio_Censo_-_Atualizado_compressed.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

masculino (81,5%) e com idade entre 31 e 49 anos (49,1%). A partir das informações obtidas pelo Censo, houve um crescimento alarmante de 54,4% em comparação com a pesquisa anterior, realizada em 2014, quando foram contadas 1.718 pessoas em situação de rua. A contagem ocorreu em julho de 2021 nas ruas de Fortaleza, nos Serviços de Acolhimento Institucional e em outras instituições reconhecidas por acolher a população em situação de rua.

Com a pesquisa, pode-se também verificar as localizações com maior concentração de pessoas de situação de rua. A região administrativa Regional 12<sup>58</sup> concentra 36,6% dessa população, seguida pela Regional 2<sup>59</sup> que apresentou 18,1% e pela Regional 4<sup>60</sup> com 15,3%. As três regionais totalizaram 70% da população em situação de rua do Município. Na ocasião, foram registrados 1.462 pontos de abordagem. Do total, 56,7% das pessoas estavam nas calçadas, 18,1% em praças, 7,4% sob marquises, 3,5% embaixo de viadutos e 2,2% em tocas. Em 533 pontos foram encontradas também moradias improvisadas.

Além das informações de localização, na pesquisa para a obtenção dos dados do Censo Municipal já referido, foram realizadas entrevistas com parte desta população, da qual 22,3% responderam que estavam na rua há mais de um ano e há menos de 5 anos; 17,4% há mais de 10 anos; e 13,7% entre 5 e 10 anos. Do total, 35% das pessoas entrevistadas estavam nas ruas de Fortaleza há menos de um ano. A maioria é natural de Fortaleza ou está na cidade há mais de um ano (56,17%). Os dados revelam também que 96,8% são cisgêneros, 91,5% são heterossexuais e 71,5% são pretos ou pardos.

No Censo realizado, um dos questionamentos foi a escolaridade. Foi detectado um alto nível de analfabetismo de 18,8%, superior à média do Nordeste, que é de 15,14%, e também bastante superior ao percentual do Ceará, que é de 14,2% da população maior de 18 anos de idade, de acordo com a pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (IBGE, 2017). A maioria dessa população de 62,7%

---

<sup>58</sup> O MUNICÍPIO de Fortaleza é dividido em regionais. A regional 12 é composta pelos bairros Centro, Moura Brasil e Praia de Iracema. **G1**, 12 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/06/12-regionais-de-fortaleza-confira-a-nova-divisao-da-capital-cearense.ghtml>. Acesso em: 06 ago. 2023.

<sup>59</sup> Bairros de Fortaleza que compõe a regional 2 são Meireles, Aldeota, Varjota, Papicu, De Lourdes, Cais do Porto, Mucuripe, Vicente Pinzón, Joaquim Távora, Dionísio Torres e São João do Tauape.

<sup>60</sup> Bairros de Fortaleza que compõe a regional 4 são José Bonifácio, Benfica, Fátima, Damas, Jardim América, Bom Futuro, Montese, Itaoca, Parangaba, Vila Peri, Parreão, Vila União e Aeroporto.

nunca teve acesso a uma formação profissional e 44,7% nunca trabalhou com registro em carteira de trabalho. O desemprego de longa duração é superior à média nacional de 41,2% para a população em geral (IBGE, 2017).

Com relação aos motivos das pessoas encontrarem-se em situação de rua, pesquisa anterior publicada em 2019 e realizada por Mariana Lopez, Ana Virgínia Moreira e Eduardo Rocha<sup>61</sup> constatou que parte significativa das pessoas que estão nesta condição, embora estas tenham variadas razões e situações que as levou a ir às ruas, tais como violência doméstica, desemprego, perda de vínculos familiares, expulsão de seus territórios, alcoolismos ou uso de drogas ilícitas, acabam se tornando dependentes de substâncias entorpecentes ilícitas ou delas fazendo uso:

Quase 60% dos entrevistados confirmaram ser usuários de drogas (tabela 22). Trata-se de percentual superior ao de pesquisa em 2005, abrangendo a população geral brasileira (Brasil, 2009, p.19), em que se apurou que a porcentagem do uso de qualquer droga, à exceção do álcool e do tabaco, por região brasileira, era de 14% na Região Norte; 14,8% na Região Sul; 17% na Região Centro-Oeste; 24,5% na Região Sudeste e 27,6% na Região Nordeste. As drogas mais utilizadas são crack, talvez por seu menor custo, maconha e cocaína nessa ordem.

Após as informações coletadas pelo Censo Municipal e já refletidas anteriormente em importantes pesquisas, como a coordenada pela professora Mariana López, da Universidade de Fortaleza, e sua equipe, é possível vislumbrar que a população em situação de rua, cujos números crescem a cada dia, necessita de uma atenção e um plano de gerenciamento mais adequado, a fim de receber a ajuda humanitária propícia para poder ter acesso a instituições que dão o suporte basilar para recuperar o indivíduo, seja em seu processo contra a batalha dos entorpecentes ou nas doenças psicológicas que acabam por afetá-los (MOREIRA; ROCHA; LOPEZ, 2019).

Assim, em resposta ao II Censo Municipal da População de Rua, em 2022, a prefeitura de Fortaleza<sup>62</sup> anunciou um pacote de ações emergenciais destinado à população em situação de rua no município de Fortaleza. Entre as principais medidas, foram destacadas a criação de mais um abrigo para mulheres e famílias, mais um

---

<sup>62</sup> PREFEITO anuncia pacote de ações emergenciais para a população em situação de rua da capital. **Prefeitura de Fortaleza**, 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-anuncia-pacote-de-acoes-emergenciais-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-capital>.

Espaço de Higiene Cidadã, mais 300 vagas no aluguel social e mais mil refeições diárias. O investimento total anual estimado foi de R\$ 8,7 milhões, segundo o noticiado por sites oficiais do município.

Cumpra esclarecer, entretanto, que em visita aos equipamentos municipais que atende a esta população, foi possível constatar que existem apenas dois centros pop em Fortaleza, município com um elevado número de pessoas em situação de rua e não foram identificados desdobramentos concretos das ações anunciadas.

Dessa forma, na próxima subseção será analisado o município de Fortaleza como operador e seus esforços, ao longo dos anos, para a implementação de políticas públicas para pessoas em situação de rua, desde a criação de secretarias ao pacote de ações emergenciais recentemente anunciado.

#### **4.1 Município de Fortaleza como agente de políticas públicas**

Quando se fala do avanço do município de Fortaleza para a criação de políticas públicas, é preciso apenas lembrar a linha temporal dos acontecimentos. O primeiro passo foi a elaboração do Decreto Federal nº 7.053, de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Após o referido Decreto, o Estado do Ceará criou dois documentos, o Decreto Estadual nº 13.471, pelo qual instituiu a Política Estadual para a População em Situação de Rua e o documento norteador da atuação do Ministério Público, de 2015, intitulado “População em situação de rua - Guia de atuação do MPCE”, orientado a atuação dos promotores de justiça nesta seara.

Todas essas etapas foram determinantes para afunilar as políticas públicas para pessoas em situação de rua e chegar no tema mais específico deste trabalho, as políticas públicas no município de Fortaleza. Porém, destaca-se que o primeiro centro pop de Fortaleza foi ainda em 2009, época na qual ainda não era conhecido com esse nome. Denominava-se “Serviço Especializado de Abordagem de Rua” e, no local, havia a equipe profissional que atendia as demandas dos usuários e encaminhava para a rede socioassistencial. Caso necessário, realizavam atividades socioeducativas e promoviam a participação social. No ano de 2011, seguindo as orientações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, o equipamento

foi reformulado e passou a se configurar como Centro POP (GOMES, FASOLO e LIMA, 2012).

De acordo com a pesquisa levantada por Gomes, Fasolo e Lima, em novembro de 2009, logo com a criação do Serviço Especializado de Abordagem de Rua, foi estabelecido também o serviço de acolhimento temporário e noturno de adultos e famílias em situação de rua, por meio do Espaço de Acolhimento Noturno (EAN) para população em situação de rua, pelo qual o município ofertava o acesso ao pernoite, alimentação, higiene pessoal, atendimento e encaminhamento à rede, dentre outras atividades. A necessidade e o sucesso dos serviços foram significativos e, no ano de 2010, o local já havia atendido 700 pessoas. No ano seguinte, aumentou para 1.046 (GOMES, FASOLO e LIMA, 2012).

Ainda no ano de 2010, pela primeira vez em Fortaleza, em parceria com o governo Federal, foram realizadas ações do Consultório de Rua, mencionado na seção sobre as políticas públicas de âmbito federal. No campo da saúde, de acordo com Pacheco (2013), a ação contava com uma Kombi personalizada para transitar entre as localidades onde estavam concentradas as pessoas em situação de rua, levando o material a ser disponibilizado, tais como panfletos informativos, preservativos e *kit* de higiene bucal.

Em 2013, já sob a gestão do prefeito Roberto Cláudio, foi instaurado o segundo Centro POP, localizado no bairro Benfica, conforme informações que constam do relatório do Plano Plurianual (PPA)<sup>63</sup> de 2013 do município de Fortaleza. Já em dezembro de 2014, a Política Municipal para a População em Situação de Rua de Fortaleza também foi instituída através do Decreto nº 13.471<sup>64</sup>, de 18 de dezembro de 2014, aprovada pelo também prefeito Roberto Cláudio. O Decreto, além de dispor sobre os objetivos, as diretrizes e os princípios da política municipal em questão, cria e estabelece as atribuições do Comitê Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (COMPOP).

---

<sup>63</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Plano Plurianual do Município 2010-2013**. Disponível em: [https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa\\_2010-2013\\_1.pdf](https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/ppa_2010-2013_1.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>64</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Cartilha de políticas públicas para população em situação de rua em Fortaleza 2018**. Disponível em: [https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/cartilha\\_pop\\_ rua\\_parte\\_1.pdf](https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/cartilha_pop_ rua_parte_1.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

O Comitê Municipal de Políticas Públicas para População em Situação de Rua tem como competências avaliar e acompanhar os projetos, ações, programas e planos relacionados às políticas públicas em âmbito municipal para a população em situação de rua, propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas municipais para atendimento a esta população, organizar seminários para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Municipal para a população em situação de rua, assim como realizar eventos que possibilitem a sensibilização da sociedade civil e a capacitação de agentes públicos em torno daqueles que estão em situação de rua em Fortaleza<sup>65</sup>.

Na época em que foi instituído (2014), o Comitê Municipal era composto por representantes das Secretarias de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra); Coordenadoria de Políticas sobre Drogas (CPDrogas); Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH), Secretaria Municipal da Educação (SME), Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza (Secultfor), Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (Sesec), além de entidades não-governamentais que desenvolviam atividades voltadas à população em situação de rua.

Em 2017, foi criada pela Prefeitura de Fortaleza a Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, por meio da fusão das antigas Secretarias de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra) e de Cidadania e Direitos Humanos (CSDH). Esta Secretaria foi instituída com o objetivo de promover, garantir, valorizar e difundir os direitos humanos e sociais da população. É responsável por ações, equipamentos, eventos e conselhos voltados para executar políticas públicas para idosos, população LGBTQPIA+, negros, mulheres, pessoas com deficiência, segurança alimentar, assistência social, com destaque para a população em situação de rua.

---

<sup>65</sup> PREFEITURA instala comitê para discutir política públicas para população em situação de rua. **Prefeitura de** Fortaleza, 21 dez. 2015. Disponível em: [https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-instala-comite-para-discutir-politicas-publicas-para-populacao-em-situacao#:~:text=Institu%C3%ADdo%20pelo%20Decreto%20N%C2%BA%2013.471,e%20Direitos%20Humanos%20\(SCDH\)%2C](https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-instala-comite-para-discutir-politicas-publicas-para-populacao-em-situacao#:~:text=Institu%C3%ADdo%20pelo%20Decreto%20N%C2%BA%2013.471,e%20Direitos%20Humanos%20(SCDH)%2C). Acesso em: 05 ago. 2023.

Ainda em 2014, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra), inaugurou o Centro de Convivência para Pessoas Adultas em Situação de Rua e a Pousada Social. Na época do lançamento (2014), foi apresentada uma pesquisa sobre a População em Situação de Rua, realizada em parceria com o CETREDE/UFC. O Centro de Convivência de pessoas adultas, de ambos os sexos, poderia ser acessado por pessoas que estivessem acompanhadas ou não de seus filhos. O acesso acontecia por meio de demanda espontânea, encaminhamentos realizados pelo Serviço Especializado em Abordagem Social da Setra, outros serviços, programas ou projetos da rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais ou órgãos de defesa dos direitos.

O Centro de Convivência para Pessoas Adultas em Situação de Rua contava com a capacidade para atender até 200 pessoas e horário de funcionamento de 8 às 22 horas. Realizava atividades de sociabilidade e convivência, contemplando as linguagens lúdicas e culturais, cursos profissionalizantes, além de oferecer serviço de lavadeira, alimentação em três horários, do café da manhã, almoço e jantar. No local, possuía espaços para atendimento individual com garantia de sigilo, espaço coletivo para atividades e, como suporte para as aulas práticas dos cursos profissionalizantes, espaço de leitura e multimídia e para oferta de oficinas e cursos de capacitação<sup>66</sup>.

A Pousada Social, por sua vez, tem função de servir como um complemento às atividades desenvolvidas no Centro, sendo esta focada na segurança de acolhida noturna e temporária a indivíduos adultos em situação de rua, que estivessem sendo atendidos pelo Centro de Convivência para Pessoas Adultas em Situação de Rua. O tempo de permanência na Pousada Social era indefinido, ou seja, enquanto o indivíduo dela necessitasse. O serviço oferecia 80 vagas, funcionando todos os dias de forma ininterrupta. Caso houvesse a necessidade de garantir abrigo 24 horas, a equipe técnica do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (hoje conhecido como Centro Pop) verificava a necessidade de encaminhamento para abrigo institucional para garantir proteção integral aos usuários.

---

<sup>66</sup> PREFEITURA inaugura equipamentos para população em situação de rua. **Prefeitura de Fortaleza**. 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inaugura-equipamentos-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 05 ago. 2023.

Atualmente, o projeto da Pousada Social ainda existe no município de Fortaleza e o único requisito necessário para ter acesso a ele é estar em situação de rua na cidade de Fortaleza e em atendimento pelo Centro Pop. Está localizada no centro da cidade, e é de responsabilidade da Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, além de estar aberta todos os dias, das 22h às 8h<sup>67</sup>, funcionando no bairro Benfica.

Os Centros Pop em 2023 são equipamentos que executam parte da política pública para pessoas em situação de rua e conseguem atender a maior parte desta população, alcançando, segundo dados oficiais da Prefeitura Municipal de Fortaleza, 51,7%<sup>68</sup>, razão pela qual se constituem com o principal instrumento para execução da política pública de atendimento e encaminhamento das pessoas em situação de rua.

O atendimento nos Centros Pop é gratuito e não são exigidos documentos para o atendimento prévio. Além disso, o endereço do Centro Pop pode ser usado como referência para documentos ou para inclusão no Cadastro Único.

Em geral, o Centro POP fica aberto, no mínimo, 8 horas por dia, 5 (cinco) dias por semana. Estes equipamentos, lamentavelmente, não funcionam aos finais de semana. As cidades do Estado do Ceará que contam com Centros Pop são Caucaia, Crato, Fortaleza, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Pacajus, Pacatuba e Sobral. Sua base legislativa são as Leis nº 8.742/1993<sup>69</sup> e nº 12.435/2011<sup>70</sup>, o Decreto nº 7.053/2009<sup>71</sup> e a Resolução CNAS nº 109/2009<sup>72</sup>.

Além dos locais de higiene disponíveis nos Centros Pops, existem também 3 (três) espaços de Higiene Cidadã que, juntos, têm capacidade para atender cerca de 400 pessoas por dia. Os locais denominados Higiene Cidadã são voltados

---

<sup>67</sup> PREFEITURA DE FORTALEZA. Catálogo de prestação de serviços. Disponível em: <https://catalogodeservicos.fortaleza.ce.gov.br/categoria/social/servico/41#descricao>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>68</sup> PREFEITURA de Fortaleza divulga censo da população de rua. 02 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-divulga-censo-da-populacao-de-rua>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>69</sup> BRASIL. **Lei nº 8.742/1993**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm). Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei nº 12435/2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>71</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.053/2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>72</sup> BRASIL. Resolução CNAS nº 109/2009. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 05 ago. 2023.

especificamente para a população em situação de rua e fornecem banho, local para escovar os dentes, lavar roupas, produtos básicos de higiene pessoal. No passado, forneciam também água e alimentação, sobretudo no período da pandemia de Covid19.

A iniciativa Higiene Cidadã, da Prefeitura de Fortaleza, segundo informações obtidas na Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), funciona de domingo a domingo, com o objetivo de garantir serviços básicos e permitir que essa população viva com mais dignidade. De acordo com informação fornecida em 2022 pela Prefeitura de Fortaleza, o Município conta com três pontos de Higiene Cidadã, que são compostos por contêineres localizados no Centro e na Parangaba. Os equipamentos possuem banheiros e chuveiros, e os usuários recebem itens de higiene pessoal (sabonete líquido, escova, creme dental e xampu), além de toalhas que são reutilizadas<sup>73</sup>.

Com relação a proporcionar o desenvolvimento de iniciativas intersetoriais voltadas para a inserção social e profissional de usuários de álcool, crack e outras drogas que vivem em situação de rua no Centro da Cidade de Fortaleza, desde o ano 2014, foi elaborado o Projeto “Novos Caminhos”. No ano de 2017, a Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), tem desenvolvido esse projeto em parceria com Coordenadoria de Políticas Sobre Drogas (CPDrogas) e com a Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad). Na época, dados oficiais davam conta de que, em 3 anos, o projeto teria atendido 445 pessoas em situação de rua<sup>74</sup>.

O Projeto “Novos Caminhos” foi estruturado por quatro eixos: convívio social, qualificação profissional, inclusão produtiva e provisão para moradia provisória, respectivamente<sup>75</sup>. Nas palavras de Liberato (2020), o projeto teve os seguintes resultados:

---

<sup>73</sup> ESPAÇOS de higiene cidadã atendem cerca de 400 pessoas por dia. **Prefeitura de Fortaleza**, 21 set. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/espacos-de-higiene-cidada-atendem-cerca-de-400-pessoas-por-dia>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>74</sup> PREFEITURA de Fortaleza apresenta resultados do projeto novos caminhos. **Prefeitura de Fortaleza**, 21 nov. 2017. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-apresenta-resultados-do-projeto-novos-caminhos>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>75</sup> PREFEITURA DE FORTALEZA. **Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021**. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=0be7d45a-2aa9-4c90-a998-af0309491ece>. Acesso em: 05 ago. 2023.

No primeiro eixo, por meio de atividades esportivas, culturais e de lazer, foram atendidas 200 pessoas. No eixo dois, foram ofertados cursos com carga horária dividida em 40 horas de aulas teóricas e 20 horas de atividades práticas, totalizando 60 horas de formação. Nesse eixo, 268 se inscreveram, mas apenas 199 concluíram o curso escolhido, e dentre esses foram selecionados os que apresentaram melhor desempenho para participarem do eixo seguinte. Assim, no eixo três, foram selecionados 100 usuários para vivência prática, por meio de estágio ou emprego. Quanto ao eixo quarto, 52 pessoas receberam o auxílio-moradia, contudo, ao longo do projeto, cerca de 400 pessoas receberam R\$ 250 de auxílio após o cumprimento da carga horária da primeira fase e na segunda fase, 100 participantes receberam R\$ 500 mensais durante quatro meses.

Dessa forma, pelo projeto ter sido aparentemente um sucesso, o Plano Municipal de Assistência Social de Fortaleza (2018 – 2021) previu novamente a aplicação do Projeto “Novos Caminhos”. Referido Projeto ofertou 14 cursos de qualificação profissional para formar, ao todo, 30 turmas capacitadas. Os cursos foram distribuídos em Arcos Ocupacionais, utilizando de metodologia que permitia a aprendizagem do conteúdo programático para pessoas com baixo nível de escolaridade.

Em 2020, a Prefeitura de Fortaleza apresentou resultados positivos. Em parceria com o Instituto Maria da Hora, foram ofertados cursos de qualificação profissional em mecânica de motos e serviços automotivos. Ao todo, 72 vagas foram distribuídas entre os serviços que executaram atendimento para pessoas em situação de rua em Fortaleza, como por exemplo, Centro Pop, Centro de Convivência para População em Situação de Rua, Acolhimento para Homens, Acolhimento para Mulheres e Famílias e Casa de Passagem. Após capacitação, 30 pessoas em situação de rua recebem *kit* de incentivo ao empreendedorismo, composto por ferramentas e itens que garantem a manutenção do empreendimento do próprio negócio<sup>76</sup>.

Ademais, o Projeto “Caminho da Visibilidade” segue atendendo pessoas em situação de rua. De acordo com informações do Poder Judiciário, o projeto realizado em agosto do ano de 2022, em mutirão na Praça do Ferreira teria sido um sucesso, pois teria contado com a participação de 183 pessoas e o foco foi a emissão de documentação, principalmente certidões de nascimento para esse público. O

---

<sup>76</sup> APÓS capacitação, 30 pessoas em situação de rua recebem kit de incentivo ao empreendedorismo. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/apos-capacitacao-30-pessoas-em-situacao-de-rua-recebem-kit-de-incentivo-ao-empreendedorismo>. Acesso em: 05 ago. 2023.

projeto foi instituído pela Portaria nº 46/2022<sup>77</sup>, idealizado pela juíza Sônia Abreu, titular da 1ª Vara de Registros Públicos de Fortaleza e contou com a parceria da Corregedoria-Geral da Justiça do Ceará (CGJ), a Diretoria do Fórum Clóvis Beviláqua (FCB) e a Presidência do Tribunal de Justiça do Ceará. Na época, foi informado que, no prazo de um mês, contado desde o início da ação, a maior parte dos documentos estava com previsão para ser entregue a quem solicitou<sup>78</sup>.

Além disso, como já mencionado na seção anterior, houve a elaboração do II Censo Municipal da População de Rua, em 2022, momento em que a Prefeitura de Fortaleza<sup>79</sup> anunciou um pacote de ações emergenciais destinado à população em situação de rua no município. Entre as principais medidas que destacaram estava a criação de mais um abrigo para mulheres e famílias, mais um Espaço de Higiene Cidadã, mais 300 vagas no aluguel social e mais mil refeições diárias. O investimento total anual estimado foi de R\$ 8,7 milhões.

Realmente, é possível constatar a insuficiência e a má distribuição, nos territórios de Fortaleza, dos equipamentos destinados a execução das políticas públicas para pessoas em situação de rua, haja vista a existência de apenas 2 (dois) centros pop e 3 (três) espaços de higiene cidadã, distribuídos em apenas 2 (dois) bairros cada um deles, para atender a população em situação de rua que está distribuída em 121 bairros diferentes da cidade, o que gera situações complicadas de insegurança desta população, sujeita a violência, agravada quando precisa deslocar-se de seus territórios habituais, como comentaremos adiante.

De acordo com a Prefeitura, em 2022, o planejamento para a implantação das medidas emergenciais era de cerca de 90 dias, por meio de um projeto de lei que seria enviado ao Poder Legislativo e estabeleceria a política de proteção às pessoas

---

<sup>77</sup> PROJETO caminho da visibilidade realiza ação de registro civil para moradores de rua. **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/projeto-caminho-da-visibilidade-realiza-acao-de-registro-civil-para-moradores-de-rua/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>78</sup> PROJETO caminho da visibilidade divulga resultados e prossegue atendendo pessoas em situação de rua. **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, 09 set. 2022. Disponível em: <https://corregedoria.tjce.jus.br/noticias/projeto-caminho-da-visibilidade-divulga-resultados-e-prossegue-atendendo-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>79</sup> PREFEITO anuncia pacote de ações emergenciais para a população em situação de rua da capital. 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-anuncia-pacote-de-acoes-emergenciais-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-capital>. Acesso em: 05 ago. 2023.

em situação de rua<sup>80</sup> no município, o que até o momento da conclusão desta pesquisa parece não ter ocorrido, haja vista não termos encontrado nenhuma informação em sites oficiais, quer da Prefeitura de Fortaleza anunciado o envio de mensagem a Câmara de Vereadores, quer do seu recebimento por esta acerca do citado projeto de lei ou de seu teor que, a esta altura, já deveria estar em tramitação ou aprovado.

Dentro do grupo de ações apresentado, foi apenas noticiado que tal projeto de lei buscaria ampliar o número de equipes de abordagem social, de 6 para 8. Além disso, o pacote de ações de saúde conteria a previsão do compromisso de facilitar o acesso ao tratamento da dependência química, a ampliação da cobertura do consultório na rua, a disponibilização de vacinas em pontos estratégicos para a população em situação de rua e o aumento de atendimentos médicos, com acesso a exames e serviços mais especializados nas três esferas do SUS.

Nenhuma informação quanto a ampliação ou não do número de centros pop ou de espaços higiene cidadã constam das notícias referentes ao citado projeto de lei.

Atualmente, em notícia oficial publicada em julho de 2023, a Prefeitura se manifestou no sentido de adequar as ações para população de rua à medida cautelar do ministro Alexandre de Moraes<sup>81</sup>, do Supremo Tribunal Federal (STF), que determinou que o Governo Federal apresente, em até 120 dias, um plano nacional para atender às necessidades da população em situação de rua. A decisão foi motivada por uma ação protocolada por PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), Rede Sustentabilidade e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), os quais alegaram omissão do Executivo e Legislativo na implementação de políticas para esse grupo. Porém, devido a data deste trabalho, não foi possível contemplar os resultados dessa medida cautelar e os impactos de sua efetivação do município de Fortaleza.

Dessa forma, foram registradas diversas políticas públicas realizadas pelo poder público no município de Fortaleza. Conforme mencionado anteriormente, porém, nenhum ente federado, especialmente os municípios, consegue realizar tudo

---

<sup>80</sup>PREFEITO anuncia pacote de ações emergenciais para a população em situação de rua da capital. 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-anuncia-pacote-de-acoes-emergenciais-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-capital>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>81</sup> STF determina que entes federados adotem providências para atendimento à população em situação de rua. **Supremo Tribunal Federal**, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 05 ago. 2023.

sozinho. Assim, na próxima subseção, serão destacados alguns serviços feitos por agentes privados e organizações não governamentais que buscam contribuir para suprir algumas lacunas ainda subsistentes nas políticas públicas em execução destinadas ao atendimento desta população vulnerabilizada.

#### **4.2 Atuação de agentes privados e a crítica a inércia governamental**

Nesta seção, será comentado acerca das instituições que não são governamentais, mas que acabam por desenvolver ações filantrópicas e assistenciais na busca pela efetivação dos direitos humanos e sociais a população dos moradores de rua, muitas vezes realizando aquilo que, de fato, deveria ser efetivado pelo poder público através de programas, projetos e ações articulados como políticas públicas. Tais políticas deveriam atender às necessidades básicas do ser humano e muitas vezes não o fazem.

A dignidade humana pressupõe o mínimo existencial representado, essencialmente, pelas necessidades básicas, fundamentais de moradia e alimentação, não sem razão erigidas a categoria de direitos constitucionais em nossa ordem jurídica.

Daniels (1981) considera a possibilidade de caracterização de categorias relevantes e objetivamente atribuíveis a qualquer pessoa ou sociedade, no que condiz as necessidades ditas como básicas. A esse respeito, o conceito formulado por David Braybrooke, citado por Globekne (2011, p. 65):

[...] necessidades curso-de-vida (course-of-life needs) e necessidades casuais (adventitious needs). Necessidades curso-de-vida são aquelas que as pessoas [...] têm, todas, através de suas vidas ou em certos estágios da vida através dos quais todos devemos passar. Necessidades casuais ocorrem em face de projetos particulares contingentes, mesmo que duradouras, nos quais nos envolvemos. Necessidades curso-de-vida humanas incluiriam comida, abrigo, vestuário, exercícios, descansos, companhia, um(a) parceiro(a) e assim por diante. Tais necessidades não são elas mesmas deficiências, mas a deficiência com relação a elas [...] coloca em risco o normal funcionamento do sujeito da necessidade considerado como um membro da espécie natural (BRAYBROOKE *apud* GLOBEKNE, 2011, p. 65).

Com isso, sem deixar de reconhecer a importância da contribuição de atores privados ou agentes particulares na consecução dos objetivos delineados na Constituição Cidadã, é importante destacar que constitui dever precípua do Estado, do qual não pode este se desincumbir, atender as necessidades básicas das pessoas em situação de rua.

O relatório do II Censo Municipal da População de Rua<sup>82</sup>, em seu anexo II - Relação dos Serviços de Acolhimento Institucional, faz referência a 4 instituições que prestam serviços em parceria com o município a fim de alcançar a efetivação das necessidades básicas das pessoas em situação de rua, sendo estas: a Casa São José, na Rua Mario Studart, 170 – Jacarecanga, Fortaleza/CE; Nosso Lar São Francisco, localizado na Rua Júlio Lima, 307 - Cidade dos Funcionários, Fortaleza/CE; Nosso Lar Piedade, situado na Rua Juraci Magalhães nº 7220, Edson Queiroz, Fortaleza/CE e a Toca de Assis, situado na Av. Alberto Craveiro, 2222 - Castelão – CE / CEU - Condomínio Espiritual Uirapuru, Fortaleza/CE.

Com relação a Casa São José, que é comandada pela Obra *Lumen* de Evangelização, criada no ano 2000, desenvolve atividades sociais e de evangelização junto as pessoas em situação de rua, em diversas circunstâncias e realidades. Missões em outras cidades e estados também foram iniciadas. O espaço é um local para a ressocialização de ex-moradores de rua de Fortaleza, destinado a homens, mulheres e mães com crianças, que perseveraram e terminaram o seu período de recuperação, nas casas de acolhimento da Obra *Lumen* e em outras comunidades. O projeto fornece uma oportunidade de reintegração na sociedade e no mercado de trabalho<sup>83</sup>.

O Nosso Lar São Francisco é uma instituição que foi iniciada em 2006, constitui um programa que leva evangelização, esperança e ajuda pessoas a sair da situação de rua. Realizam seus trabalhos por meio de grupos, interagindo com pessoas em situação de rua com ações de escuta ativa, aconselhamento, orações, conexão com a família, atendimento médico e jurídico, alimentação, banho, abrigo,

---

<sup>82</sup> RELATÓRIO DO CENSO GERAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE FORTALEZA/CE – 2021. Fortaleza: 2021. Disponível em: [https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio\\_Censo\\_-\\_Atualizado\\_compressed.pdf](https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio_Censo_-_Atualizado_compressed.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>83</sup> LUMEN. **Projeto Ser Feliz Lumen**. Disponível em: <https://www.lumenserfeliz.com/projetos/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

medicamentos, compra de passagens, documentação, encaminhamento e acompanhamento em comunidades terapêuticas, capacitações, elaboração de currículos, incentivo ao empreendedorismo e financiamento de novos negócios. As atividades do projeto são 100% gratuitas, a única fonte de renda para manter o projeto é a participação direta da sociedade<sup>84</sup>.

O Nosso Lar Piedade, é uma Associação sem fins lucrativos. O objetivo principal é ser um lar que acolhe moradores de rua, com o propósito de fornecer ferramentas para sua reinserção digna no ambiente social<sup>85</sup>. Tem atividades de leitura do evangelho, doação de vestuário, colchões e alimentação.

A Toca de Assis é uma casa distribuída em três espaços: um espaço para as religiosas, outro para o acolhimento a mulheres em situação de indigência e uma Capela externa. Existe desde o ano de 2001 e suas atividades consistem em realizar orações, além de focar no acolhimento a mulheres em situação de rua. Além disso, realizam atividades nas ruas, ocasião em que atendem cerca de 200 moradores de rua. Mensalmente, aos Domingos, atendem em média 60 moradores em situação de rua. Nos atendimentos, realizam cortes de cabelo e unha, com o auxílio de voluntários<sup>86</sup>.

Outro projeto elaborado por instituição religiosa e identificado durante a realização deste trabalho de pesquisa foi o Projeto Shalom<sup>87</sup> Amigo dos Pobres, presente na Casa São Francisco. Funciona há 20 anos e agora é um Centro de Convivência que atende diariamente mais de 50 homens em situação de rua. O projeto é sustentado por parcerias com empresas e doações, que fornecem alimentos, roupas, produtos de higiene em geral e pessoal, além de cobertores, toalhas, máscaras, luvas e medicações.

Embora não mencionado no Relatório citado, convém frisar que há iniciativas de outras instituições que foram identificadas na pesquisa, como é o caso do Instituto de Assistência e Proteção Social (IAPS). Em parceria com o Serviço Social do Comércio do Ceará (Sesc-CE), instituição pertencente ao Sistema Fecomércio-CE,

---

<sup>84</sup> AMIGOS DO NOSSO LAR. **Sobre Nós**. Disponível em: <https://amigosdonossolar.com.br/sobre/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>85</sup> Não foi encontrado um site oficial da instituição, apenas redes sociais.

<sup>86</sup> Disponível em: <https://tocadeassisirmas.org.br/fortaleza-ce/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

<sup>87</sup> Disponível em: <https://comshalom.org/shalom-amigo-dos-pobres-abre-centro-de-convivencia-em-fortaleza/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

o Instituto de Assistência e Proteção Social (IAPS) busca colaborar com a segurança alimentar e nutricional por meio da produção e distribuição de 120 sopas para famílias em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, o IAPS possui um programa específico para a promoção da segurança alimentar e nutricional, voltado para a produção e distribuição de refeições para pessoas em situação de vulnerabilidade social e extrema pobreza. Este programa é uma parceria do Sopa Amiga (SESC), com apoio da Prefeitura de Fortaleza<sup>88</sup>.

Não tivemos como verificar a efetividade do atendimento destas instituições assistenciais, já que os dados e informações foram coletados em seus sites. A exiguidade do tempo disponível para a conclusão da pesquisa impediu-nos de visitar todas estas instituições assistenciais ou filantrópicas, mas foi possível perceber que, da mesma forma que as instituições governamentais visitadas para a realização da pesquisa (Centros Pop e Refeitório Social), algumas daquelas que tivemos oportunidade e tentamos visitar nos finais de semana (sábado e domingo), não se encontravam em funcionamento neste dias.

Com essas informações, pode-se observar também que todas as ações privadas, provenientes de instituições religiosas e não governamentais, estão ligadas a necessidades básicas das pessoas em situação de rua, como por exemplo, higiene, acolhimento, vestuário, alimentação e orientação social. Isso demonstra que a atenção com as pessoas em situação de rua vai além da alimentação, embora se reconheça a imprescindibilidade e o valor imensurável das doações de comida, garantindo a subsistência de pessoas necessitadas em situação de fome e miséria.

A atuação de entidades religiosas e ação filantrópica ou assistencial de agentes privados e particulares não podem e nem devem levar a desresponsabilização dos entes públicos, principalmente daquele ente público que pode realizar algo mais concreto e próximo dos necessitados, no caso, o município, local onde as pessoas residem ou em cujas ruas perambulam.

Como destacam Mariana López, Ana Virgínia Moreira e Eduardo Rocha,

A assistência social é marcadamente caracterizada pelas ações sociais das entidades, e ainda hoje ocorre a transferência dos serviços do Estado para os serviços

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://iaps.org.br/programa-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

comunitários, muitas vezes de cunho filantrópico e assistencial (...) A terceirização dos serviços da assistência social está presente no atendimento das pessoas que vivem nas ruas, sejam pelas entidades socioassistenciais, que recebem recursos públicos para desempenharem os serviços da assistência social, sejam pelas igrejas, na prática comunitária e na ação social com as pessoas em situação de rua (MOREIRA; ROCHA; LÓPEZ, 2019, p. 58).

A responsabilidade precípua pelo auxílio, amparo e alimentação desta população é do ente público que, ao perceber o número de instituições envolvidos com a problemática no Município, não pode se eximir nem deixar de assumir a coordenação e organização de tais programas, projetos e ações, exercendo o seu papel como o principal agente de promoção eficaz do serviço governamental que proporciona promoção e desenvolvimento humano.

A pequena quantidade de equipamentos governamentais e a sua incapacidade de alcançar as necessidades desta população, mormente aos finais de semana, de forma a abranger, de fato, todas as necessidades básicas das pessoas em situação de rua em Fortaleza demonstra uma grande ineficácia, além de inércia governamental.

Por essa razão, procurou-se nesta pesquisa não se ater às informações coletadas no Relatório elaborado pelo município de Fortaleza, mas realizaram-se visitas a instituições mantidas pelo poder público municipal, a fim de detectar se, de fato, estas desenvolviam políticas públicas eficazes e efetivas, capazes de concretizar direitos básicos dessas pessoas em situação de rua, o que foi possível examinar com as visitas *“in loco”*.

#### **4.3 Funcionamento do Equipamentos do Governamentais**

Para compor a pesquisa, foram realizadas visitas a quatro equipamentos do governo Municipal de Fortaleza, sendo estes o Centro Pop do bairro Benfica, o Centro Pop localizado na região central do município de Fortaleza, o *Container* de Higiene Cidadã e o Refeitório Social.

Embora não tenhamos feito exatamente pesquisa de campo sistemática, a mera visita e observação direta do funcionamento destes locais permitiu identificar que a realidade fática dos equipamentos é muito precária e ineficaz, pois não

funcionam todos os dias e não conseguem atender a todos que buscam atendimento nestes locais.

Com relação aos Centros Pops, estes foram visitados em dias úteis, pois nos foi informado que o seu funcionamento nos finais de semana não ocorre, realidade que constatamos ao nos dirigir também em finais de semana a estes equipamentos. Foi possível observar, na prática, a alimentação fornecida como café da manhã para os sujeitos que estavam nestes locais, além de observar o local para higiene e atendimentos de encaminhamentos dos usuários destes equipamentos em assuntos diversos, inclusive retirada de documentos. Os funcionários que lá estavam frisaram diversas vezes que nesses locais não há atendimento psicológico e não há elaboração de documentação, mas estão orientados a realizar encaminhamentos a outros equipamentos, como Vapt Vupt ou Casa do Cidadão, que realizam a expedição de documentos.

No Centro Pop do Benfica, observou-se que existem cerca de vinte funcionários, dentre eles seguranças, educadores sociais, psicólogos, auxiliar de cozinha, serviços gerais e advogados. O local possui uma estrutura similar à de uma casa, com piso térreo e piso superior. O local para alimentação (café da manhã) era um espaço com uma mesa e os sujeitos ficavam em fileira para receber os alimentos. Não havia uma estrutura para sentar-se ou para comer utilizando-se de mesa e talheres. Recebiam a comida (no dia da visita, iogurte e pão), além de shampoo para piolho, quando solicitado.

Além disso, no referido centro nos foi confirmado que o atendimento diário é de cerca de 80 a 100 pessoas por dia. Funciona de oito da manhã até as cinco da tarde, não fornece almoço, nem atendimentos psicológicos, nem toalhas para banho, caso o sujeito queira se higienizar. Os funcionários informaram que com relação aos alimentos fornecidos ao Centro, estes chegam sempre por meio de um caminhão em datas específicas e de modo organizado. Uma das queixas dos funcionários é a falta de concurso para trabalhar no local e fomos informados que a rotatividade de servidores ou prestadores de serviço é muito grande, fator que certamente dificulta a continuidade do serviço.

Um ponto controverso foi a menção a oficinas de temas diversos que são ofertadas pelo Centro. Controverso, pois a existência dessas é positiva para os envolvidos, porém pela estrutura ser muito precária, apenas 30 pessoas conseguem

ter acesso a cada uma das oficinas. As oficinas são encontros que acontecem semanalmente, às vezes duram meses ou semanas e apenas uma pequena parcela consegue participar. Para quem participa das oficinas, é ofertado almoço. Embora não tenha sido autorizado registro fotográfico no interior do local, foi possível perceber a existência de pequeno refeitório que comporta cerca de 10 a 15 pessoas por vez, havendo a necessidade dos grupos se alternarem para as refeições.

**Figura 1 – Visita ao Centro Pop Benfica**



Foto: Centro Pop Benfica (2023). Foto da autora.

Com relação ao Centro Pop do Centro, fomos atendidos pela Coordenação do local e percebemos muitas similaridades entre ambos os centros. O espaço de ambos, de fato, não é muito grande, o número de funcionários também é em torno de vinte, segundo informações da Coordenação e, para ser mais exata, na data da visita foi informado que existia o envolvimento de 22 funcionários na estrutura.

Foi observada a participação das pessoas em situação de rua em uma das oficinas, a qual estava sendo ministrada por educadora social em parceria com o SESC, momento em havia em torno de 30 pessoas participando e interagindo com

relativa espontaneidade. Pelo que foi possível compreender, tratava-se ainda do primeiro dia da oficina e estavam planejando, com a participação ativa das pessoas em situação de rua presentes, as tarefas a serem feitas. Chamou atenção a participação positiva e bastante interativa do público da oficina. Nada era imposto e tudo era conversado e discutido, sugerido por eles próprios a educadora social que estava a mediar as interações, por sinal bastante comunicativa, utilizando a linguagem simples e acessível, compatível com a linguagem dos participantes e demonstrando bastante empatia.

No Centro Pop localizado no Centro de Fortaleza, os funcionários valiam-se de ferramentas de educação popular freireana, partindo das necessidades e demandas dos sujeitos, usando diálogo voltado para a confiança e respeito ao próximo.

Em conversas com os funcionários lotados neste outro Centro Pop, também percebemos que houve queixas, muitas das quais se referiam a rotatividade frequente do corpo funcional, a falta de concursos públicos para lotação na unidade, falta de melhorias necessárias no equipamento, além da dificuldade da operação do serviço uma vez que as pessoas atendidas sempre estavam muito fragilizadas, devido a sua situação.

Na ocasião da visita, pode-se interagir informalmente com os sujeitos, mas sem realizar entrevistas, já que não submetemos a pesquisa ao Comitê de Ética. Apenas conversações informais foram travadas, momento em que foi possível escutar sobre a dura realidade da sobrevivência nas ruas, a crueldade da fome, do medo, da violência, da falta do local para dormir, do pensamento de abandono, fatores que refletem a insuficiência das políticas públicas para ampará-los devidamente e dar conta da complexidade de situações nas quais se acham inseridos.

Nas conversas informais, além da escuta interativa, duas pessoas em situação de rua que estavam participando da oficina questionaram quem éramos e o que estávamos fazendo ali. Foi explanado que estávamos apenas observando se existia efetividade por parte das políticas públicas para pessoas em situação de rua e os sujeitos ficaram felizes por saber que havia alguém que estava pesquisando essa temática, verbalizando a sua esperança de que, talvez, se mais pessoas pesquisassem e falassem sobre o problema, poderiam colaborar para trazer melhorias e inovações para as vidas deles.

Perguntaram se com a pesquisa seria possível trazer mais projetos e abrigos e foram informados que não teríamos como garantir que isso necessariamente ocorresse, mas que a pesquisa serviria como ferramenta de informação para o público. Eles pediram que, se possível, levássemos a pesquisa para pessoas importantes, a fim de que estas pessoas pudessem saber se poderiam fazer algo por eles. Informaram que muitos querem se limpar das drogas e que as vezes não sabem como fazer isso, nem para onde ir. Demonstraram estar perdidos na vida, sem sentir que conseguem fazer algo com seus destinos. Demonstraram grande tristeza na fala e no olhar, demonstrando que suas necessidades existenciais vão além da necessidade de saciar a fome e conseguir local seguro para dormir. Para eles, pelo que foi possível observar na conversa informal, faltava, de fato, um objetivo, um destino. Explicaram que a vida para eles era acordar nas pousadas, para quem conseguissem uma vaga ou nas ruas, e ir em busca do café da manhã diariamente. Após a primeira refeição diária, partiam para alguma atividade nos centros pop para poderem interagir fora das ruas. Depois, seguem em busca de almoço (se não for no Centro Pop, no Refeitório Social ou em entidades assistenciais). A rotina se repete diariamente: andar nas ruas por não ter mais pra onde ir e, quando o final do dia se aproxima, vão em busca do abrigo para o descanso, um lugar seguro no qual não possam ser vítimas da violência urbana. Disseram sentir que não fazem nada de significativo, mas que o pior é não saber como fazer. Querem um local ou uma pessoa que os ajude a retomar a vida, pois eles não eram moradores de rua antes, tinham casas, mas foram para as ruas muitas vezes em razão de problemas em suas casas ou com seus familiares e parentes.

**Figura 2 – Visita ao Centro Pop Unidade Centro**



Foto: Centro Pop Centro (2023). Foto da autora.

**Figura 3 – Sala de atendimento Centro Pop Unidade Centro**



Foto: Centro Pop Centro (2023). Foto da autora.

Dessa forma, após visitas aos dois Centros Pops de Fortaleza, observou-se a falta de efetividade e ineficácia das políticas públicas para pessoas em situação de rua, uma vez que o número de pessoas que se encontram nessa situação é muito superior ao número das que conseguem atendimento nesses equipamentos, além do seu funcionamento não ocorrer em finais de semana, deixando desamparadas as pessoas em situação de vulnerabilidade aos sábados e domingos, dias nos quais dependem da caridade ou filantropia de particulares ou entidades assistenciais,

instituições que também têm dificuldade de funcionar para atender a este contingente ampliado de público aos finais de semana.

Foi realizada, também, a visitação ao espaço de higiene cidadã, projeto desenvolvido em parceria com a Maria da Hora. O espaço é um container para banho e lavagem de roupas que fornece 50 (cinquenta) banhos pela manhã e 50 (cinquenta) à tarde, totalizando cem banhos por dia. No local fornecem toalhas, que devem ser devolvidas após uso, e o material para higiene como pasta de dente coletiva e sabonete. Um destes espaços visitados fica na Praça Clóvis Beviláqua, localizado em frente a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC).

**Figura 4 – Local Higiene Cidadã**



Foto: Higiene Cidadã (2023). Foto da autora.

Neste local de Higiene Cidadã, fomos também recebidos pela Coordenação do espaço, a qual nos informou que ali era um local apenas de higiene e não forneciam comida para as pessoas em situação de rua. Narrou que o equipamento é higienizado todos os dias, lavando o espaço e utensílios para a próxima leva de pessoas a utilizá-lo. Na visitação, foi verificado presencialmente que alguns dos funcionários estavam realizando a higienização do espaço, com produtos de limpeza, baldes, água, fardamento etc.;

Dessa forma, foi possível verificar também que o local para higiene funciona destinado a uma pequena parcela da população, pois devido a vasta demanda do local, consegue atender apenas 100 (cem) pessoas por dia, o que não é

suficiente, embora haja outro espaço da mesma natureza no bairro Parangaba. Dessa forma, não é uma política pública de fato eficaz, pois não consegue atender um número superior ao que já se propõe. É necessário um local maior, com mais funcionários, além de mais materiais, para conseguir atender uma demanda mais significativa, uma vez que o número de pessoas em situação de rua é muito elevado na cidade de Fortaleza.

**Figura 5 – Imagem da entrada do espaço Higiene Cidadã**



Foto: Higiene Cidadã (2023). Foto da autora.

Por último, foi visitado o Refeitório Social, equipamento também governamental. Neste, fomos no final de semana para poder verificar se existia algum funcionamento. No local, os funcionários que faziam a guarda informaram que, de fato, esses equipamentos governamentais não funcionam nos finais de semana, assim como não funcionam aos sábados e domingos os Centros Pop. Os funcionários que

se encontravam no local confirmaram que referidos equipamento só funcionam nos dias úteis, de segunda a sexta-feira.

No Refeitório Social, que só abre de segunda à sexta, são servidos todos os dias uma média de 600 (seiscentas) a 700 (setecentas) refeições por dia, no formato de bandejão, ou seja, não há pratos apenas bandejas. É a refeição que corresponde ao horário do almoço. Para ter acesso a refeição, é necessário ter um cadastro feito nos Centros Pop e aguardar em fila. Cada pessoa tem direito a apenas 1 (uma) única refeição e o equipamento não disponibiliza refeições no jantar.

Além disso, para maior segurança no local, nas refeições, materiais como colher e copo são descartáveis, pois por questões de segurança e maior velocidade no atendimento, servem os alimentos com esses utensílios. Foi narrado informalmente que, pelo volume muito elevado de pessoas que buscam alimentação todos os dias, a equipe de servidores do equipamento não tem condições de lavar utensílios, e, assim, o ideal é a utilização dos descartáveis, pois além do serviço ficar mais rápido, aumenta a segurança no local, já que, em algumas circunstâncias, ocorrem brigas e desavenças entre as pessoas a serem atendidas e eles podem se machucar ou machucar terceiros se tiverem objetos perfurantes ao alcance das mãos.

No Refeitório Social, uma vez por semana, há o atendimento do Consultório de Rua para poder auxiliar em pequenas situações como aferir pressão, verificar algum machucado superficial, realizar atendimento básico de saúde e poder informar que, quando for necessário, deve-se procurar um hospital público.

Porém, mesmo com tantas refeições sendo servidas, ainda existe a ineficácia com relação ao equipamento, pois apenas é servida uma única refeição por pessoa e não existe jantar. Além disso, para se alimentar, as pessoas devem estar previamente cadastradas, uma vez que quem não estiver cadastrado precisaria ficar aguardando para saber se “sobrou” refeição para comer. Caso isso não ocorra, a pessoa em situação de rua precisa ir procurar alimentação em outro lugar.

**Figura 6 – Refeitório Social**

Foto: Refeitório Social (2023). Foto da autora.

Assim, com a visita aos equipamentos, as conversas informais e a observação direta da realidade, foram identificadas falhas e falta de recursos próprios para a melhoria dos atendimentos tanto no Centros Pop, em número bastante reduzido para uma metrópole da dimensão de Fortaleza, quanto dos Espaços Higiene Cidadão, incapazes de atender a demanda crescente, principalmente após a pandemia e o agravamento das condições sociais já bastante desiguais nas quais se encontram estas pessoas em situação de rua.

Pode-se constatar que há ineficácia das políticas públicas municipais para atender a demanda da população em situação de rua em Fortaleza, pois não há locais suficientes para repouso, não há locais suficientes para alimentação, nem para tratamentos de doenças no geral, físicas e psicológicas, além de que não há locais

suficientes para higiene. É um descaso governamental a falta de condições próprias para as pessoas em situação de vulnerabilidade e para os funcionários que lá laboram em busca de fazer a diferença na vida destas pessoas vulnerabilizadas.

## 5 CONCLUSÃO

Na realização desta pesquisa, registra-se que a coleta de dados foi dificultada pela ausência de dados mais fiéis a realidade, além da demora da atualização destes. Apesar de não terem sido encontrado dados oficiais com facilidade que correspondam a realidade fática observada, inexistindo indicadores mais precisos quanto à situação da população em situação de rua no município de Fortaleza, conclui-se que não é apenas necessário discutir políticas públicas para pessoas em situação de rua, mas também sua eficácia e aplicabilidade.

O processo de consolidação dos direitos sociais necessita de profundas transformações sociais e políticas. É um problema histórico que vem se arrasando por décadas, não sendo algo apenas atual. Mesmo que tenhamos uma Constituição que prevê a dignidade da pessoa humana, o acesso aos direitos sociais e o acesso aos direitos humanos, é preciso ainda um avanço mais extenso das políticas públicas a fim de assegurar, de fato, o que é previsto. O descaso governamental com os equipamentos públicos e sua acessibilidade é inaceitável.

A existência internacional de documentos que asseguram os direitos humanos e sociais, como Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, além da Carta Internacional dos Direitos Humanos, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, não trouxe para o Brasil um avanço na eficácia da aplicabilidade das políticas públicas para pessoas em situação de rua.

Mesmo que tenha se tornado signatário de tais documentos internacionais, o Brasil se comprometeu a evoluir no que condiz a pessoas em situação de rua, assumindo posição de enfrentar a extrema pobreza e trabalhar para remediar a presente situação. Fatos facilmente observados por meio dos estudos de contagem censitária desta parte da população mostram que isto não tem acontecido. Hoje, de acordo com a última contagem, temos o número de 281.472 pessoas em situação de rua catalogadas em âmbito nacional, um número que só aumentou, sinal de que não há eficácia, mas inércia governamental.

Além disso, mesmo com 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, vinculado ao Ministério dos

Direitos Humanos e da Cidadania, por meio de sua “Secretaria Nacional de Proteção Global”, a articulação e a coordenação das ações voltadas para a população de rua deixa a desejar, sendo necessário que os órgãos públicos realizem a fiscalização e promoção das políticas públicas em âmbito nacional, estadual e municipal, de acordo com o Decreto nº 11, de 1º de janeiro de 2023. A fiscalização da execução destes atos normativos também não é eficaz, visto que se, de fato, houvesse uma atenção mais sensível aos equipamentos governamentais, seria de fácil compreensão a necessidade de sua ampliação e articulação com as entidades da iniciativa privada, como forma de auxílio para melhorar e tentar garantir os direitos básicos da população em situação de rua.

No âmbito estadual, mesmo o Estado do Ceará possuindo a Política Estadual para a População em Situação de Rua, por meio do Decreto Estadual nº 31.571 de 2014, além haver criado o Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua e o Ministério Público do Estado do Ceará ter articulado um documento voltado à orientação para atendimento às pessoas em situação de rua, nomeado “População em situação de rua – Guia de atuação do MPCE”, isto não tem sido suficiente e eficaz, uma vez que não a mera criação de marcos legais e documentos sem a efetividade prática das políticas e ações neles previstas é algo que dificulta a ampliação destes equipamentos governamentais.

Com isso, o Plano Estadual de Atenção à População em Situação de Rua, elaborado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social para vigorar no período de 2019 a 2022, não tem sido executado a contento, uma vez que estamos no ano de 2023 e as vagas para banhos não aumentaram no município de Fortaleza, nem houve ampliação dos equipamentos que servem para alimentação destas pessoas ou mesmo de dormitórios. Mesmo com o plano mencionado, após visitas *in loco*, não foram identificadas, de acordo com relatos informais e observações diretas, nenhuma melhoria significativa.

Mesmo assumindo que o Estado do Ceará possui catalogada a quantidade de pessoas em situação de rua em seus municípios, o que ajuda a perceber quais municípios necessitam de mais atenção de políticas publicadas focadas atender a essa população, é claro a que a maior concentração e atenção deveria estar voltada a cidade de Fortaleza que tem o maior número de pessoas vivendo em situação de

rua, embora não se deva desprezar os dados que apontam para aumento dessa população em todos os municípios do Estado.

Por mais que seja concreto que no Estado do Ceará houve um aumento no número de equipamentos governamentais e não governamentais ao longo dos anos, demonstrando que houve uma ampliação nas políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua, seja pela criação de seu plano de ação, seja pela implantação dos centros pops e unidades de acolhimento, entre outros tipos de política pública em todo o Estado, restou claro, após visitas *in loco*, que os equipamentos existentes não bastam, por serem incapazes de atender a demanda e mal distribuídos nos territórios do município.

No Município de Fortaleza, portanto, mesmo havendo mais equipamentos que em outras cidades para a aplicabilidade das políticas públicas destinadas a pessoas em situação de vulnerabilidade, restou claro que o aumento dessa parte da população, com suas necessidades de acolhimento, alimentação, higiene e atendimentos médicos e sociais, revela não serem tais equipamentos suficientes, tornando pouco eficaz a sua atuação, apesar dos esforços e dedicação dos funcionários.

Além disso, com os dados coletados e visitas *in loco*, pode-se perceber que as políticas públicas mais presentes no dia a dia foram as voltadas para higiene e alimentação. Não conseguem, entretanto, ser de fato eficazes pelo volume da demanda. E mesmo que existam também agentes privados que realizam esse tipo de acolhimento, seja no que condiz alimentação e higiene ou às necessidades de acolhimento e abrigo e exista uma grande rede de apoio para essa população, não se pode transmitir a responsabilidade do ente federado para as instituições não governamentais privadas, sendo este fato uma prova da inércia governamental.

Por fim, com a pesquisa realizada, devido a inércia governamental na execução das políticas e a ineficácia dos equipamentos governamentais, foram detectados, na cidade de Fortaleza, inúmeros pequenos grupos de acolhimento, que alimentam as pessoas em situação de rua, além de auxiliarem em higiene e doações de lençóis. Não foram mencionados por serem grupos que não possuem sites oficiais, não sendo destacados no corpo deste trabalho, mas é importante registrar que eles existem e muitas vezes fazem a diferença no dia a dia.

As políticas públicas para pessoas em situação de rua embora existam nos três entes federativos (União, estados e municípios) e tenham seus marcos normativos razoavelmente definidos são ineficazes e, se considerarmos a realidade do município de Fortaleza estudada nesta pesquisa, verificamos a incapacidade dos poucos equipamentos existentes para atender à crescente demanda por seus serviços, não podendo ser transmitida a responsabilidade estatal para com essas pessoas às instituições não governamentais e privadas, de natureza filantrópica, religiosa ou assistencial.

Mesmo que haja uma conscientização social de grupos que se dedicam ao auxílio voluntário a essas pessoas, levando alimentos, disponibilizando moradia, higiene, e às vezes, até atendimento médico ou psicológico, o poder público não pode se eximir de enfrentar este problema histórico estrutural, para o qual as ferramentas e equipamentos de que dispõe se revelam ineficazes e insuficientes.

As pessoas em situação de rua não podem, além de serem vítimas das estratégias de gentrificação e aporofobia que as expulsa de seus territórios, tornar-se vítimas também da insuficiência e ineficácia das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, D. (2013). **Pessoas em situação de rua, uso de drogas e o consultório de rua** (dissertação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

AGUIAR, Odilio Alves (Org.). **Origens do totalitarismo 50 anos depois**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

AGUIAR, M. J. G. (2014). **Moradores de rua na cidade do Guarujá/SP: Condições de vida, saúde, emoções e riscos** (dissertação). Universidade Católica de Santos, SP, Brasil.

AL ALAM, M. C. L. (2014). **População em situação de rua: Território como lugar de trabalho em saúde** (dissertação). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

ALLES, N. L. (2010). **Boca de rua: Representações sociais sobre população de rua em um jornal comunitário** (dissertação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

ALVARENGA, Darlan. Brasil cai para a 13ª posição no ranking de maiores economias do mundo. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 4 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/04/brasil-cai-para-a-13a-posicao-no-ranking-de-maiores-economias-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 30 jul. 2023.

APÓS capacitação, 30 pessoas em situação de rua recebem kit de incentivo ao empreendedorismo. **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/apos-capacitacao-30-pessoas-em-situacao-de-rua-recebem-kit-de-incentivo-ao-empreendedorismo>. Acesso em: 05 ago. 2023.

ARAÚJO, L. e RODRIGUES, M. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia**, Problemas e Práticas [online], 83 | 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/helen/Downloads/spp-2662.pdf>.

ARENDT, Hannah. A mentira na política: considerações sobre os Documentos do Pentágono. *In: Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 2004 p.9-48.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.<sup>89</sup>

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Zahar, 2005.

---

BINENBOJM, Gustavo. **Liberdade igual**: o que é e porque importa. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e combate à fome. **Operação acolhida**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Consultório na rua**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Consultório na rua ganha reforço**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/06/programa-consultorio-de-rua-ganha-reforco-de-r-2-8-milhoes#:~:text=O%20programa%20tem%2C%20atualmente%2C%20158,mais%20de%20300%20mil%20atendimentos>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Acessar o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e combate à fome. **Centro POP dá suporte a pessoas em situação de rua**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/centro-pop-da-suporte-a-pessoas-em-situacao-de-rua#:~:text=As%20unidades%20financiadas%20pelo%20governo,de%20conv%C3%ADvio%20e%20de%20socializa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **População em situação de rua supera 4 mil pessoas no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil>. Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional da Justiça. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original1447482021101161644e94ab8a0.pdf> Acesso em 18 de agosto de 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 08 mar. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Decreto nº 11, de 1º de janeiro de 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11341.htm#art4). Acesso em 08 mar. 2023

BRUMER, A. PAVEI, K. & MOCELIN, G. Saindo da "escuridão": perspectivas da inclusão social, econômica, cultural e política dos portadores de deficiência visual em Porto Alegre. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, 6(11), 300-327, 2004.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006. ISSN 1516-8085. Semestral.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Projeto que leva a cidadania a pessoa em situação de rua atendeu 180 vulneráveis em dois meses**. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/projeto-do-tjce-que-leva-cidadania-a-pessoas-em-situacao-de-rua-atendeu-180-vulneraveis-em-dois-meses/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CEARÁ. **Política estadual para a população em situação e rua, no âmbito do estado do Ceará, Cria o Comitê Estadual de Políticas Públicas para População em Situação de Rua**. Decreto Nº 31.571, de 04 de setembro de 2014.

CEARÁ, Ministério Público. **População em situação de rua: Guia de atuação do MPCE**. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/05/Populaca-em-situacao-de-rua.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Brasília: CNMP, 2015.

DAGNINO, R.; THOMAS, H.; COSTA, G. e GOMES, E. **Metodologia de Análise de Políticas Públicas**. 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/HernanThomas/publication/330716792\\_METODOLOGI](https://www.researchgate.net/profile/HernanThomas/publication/330716792_METODOLOGI)

A\_DE\_ANALISE\_DE\_POLITICAS\_PUBLICAS/links/5c50e05b92851c22a39a2ca7/METO DOLOGIA-DE-ANALISE-DE-POLITICAS-PUBLICAS.pdf.

DANIELS, Norman. Health care needs and distributive justice. *Philosophy and Public Affairs*. In: BEAUCHAMP, Tom; WALTERS, LeRoy (Ed.). **Contemporary issues in bioethics**. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1981.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Maranguape inaugura unidade de acolhimento para pessoas em situação de rua**. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/maranguape-inaugura-unidade-de-acolhimento-para-pessoas-em-situacao-de-rua-1.2226980>. Acesso em: 30 jul. 2023.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA INFÂNCIA. **Pacto Internacional dos direitos econômicos e culturais**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 20 fev. 2023

GOVERNO anuncia ajuda às capitais do Sudeste e do Sul para garantir o acolhimento a pessoas em situação de rua no inverno. **G1**, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/07/05/governo-anuncia-ajuda-as-capitais-do-sudeste-e-do-sul-para-garantir-o-acolhimento-a-pessoas-em-situacao-de-rua-no-inverno.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2023.

GLOBEKNE, Osmir Antonio. **A construção social do conceito de saúde e de direito à saúde e a participação cidadã**. 2011.

GOMES, Aline Santiago Cavalcante; FASOLO, Giselle Machado Costa; LIMA, Christiane Barroso Façanha. A Proteção Social Especial no Município de Fortaleza. In: ALVES, Maria Elaene Rodrigues; ALBUQUERQUE, Cynthia Studart. **Assistência Social em Fortaleza: Uma política de direito em construção**. Fortaleza: EdUECE, 2012. p. 112-123.

HAKKERT, R. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte: Abep, 1996.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HILL, M. J.; VARONE, F. **The public policy process**. 7th ed. London: Routledge, 2016.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. In: HAM, C.; HILL, M. (Eds.). **The policy process in the modern capitalist state**. New York: Harvest, 1993.

HÖFLING, Eloisa de. "Estado e políticas (públicas) sociais." **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, novembro de 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>.

HUGHES A. **Poor, homeless, and underserved populations**. Ethical and Legal Aspects of Care. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conheça o Brasil. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20590-introducao.html>. Acesso em: 06 ago. 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Erradicar a Pobreza Extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Disponível em [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1619.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1619.pdf) Acesso em 23 ago. 2023.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 6. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2017.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2008.

LAFER, Celso, A reconstrução dos direitos humanos- um diálogo com Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das letras, 2009.

LIBERATO, Karla Braga Lobo. **Política pública e cidadania: avaliação da política nacional para população em situação de rua a partir do centro POP do município de Fortaleza-CE**. 2020. 120 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

LOUBACK, Andrea. Nexo, The Nyw York Times. População em Situação de Rua e o Massacre das Ondas de Calor. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2023/A-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-e-o-massacre-das-ondas-de-calor>. Acesso em 20 ago. 2023.

MARICATO, E (2003). **Metrópole, legislação e desigualdade**. Em Estudos avançados, Vol. 17 (48) p. 151-157.

MATURANA, Humberto R. & VARELA, Francisco J. **Autopoiesis and cognition**. Boston, Kluwer, 1980.

MENDES, Gilmar. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injução (MI 7300). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464858&ori=1>. Acesso em: 10 out. 2023.

MOREIRA, Ana Virgínia; ROCHA, Eduardo e LÓPEZ, Mariana. **População em Situação de Rua e Catadores de Resíduos: (in)visibilidades e cidadania nas ruas de Fortaleza.** Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2019.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da justiça:** deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 jul. 2023.

PACHECO, Maria Eniana Araújo Gomes. **Política de Redução de Danos a usuários de substâncias psicoativas:** práticas terapêuticas no Projeto Consultório de Rua em Fortaleza, CE. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

PIMENTEL, Lídia Valesca. **Vidas nas Ruas, Corpos em Percursos no Cotidiano da Cidade.** 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Ceará – UFC. Fortaleza.

PRATES, Flávio Cruz; PRATES, Jane Cruz; MACHADO, Simone. **Populações em situação de rua:** Os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. Revista Temporalis, Brasília, Ano11, nº22, jul./dez.2011. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/issue/view/191>. Acesso em 25 abr. 2021.

PREFEITURA inaugura equipamentos para população em situação de rua. **Prefeitura de Fortaleza.** 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-inaugura-equipamentos-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 05 ago. 2023.

PREFEITO anuncia pacote de ações emergenciais para a população em situação de rua da capital. 04 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-anuncia-pacote-de-acoes-emergenciais-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-da-capital>. Acesso em: 05 ago. 2023.

PROJETO caminho da visibilidade divulga resultados e prossegue atendendo pessoas em situação de rua. **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, 09 set. 2022. Disponível em: <https://corregedoria.tjce.jus.br/noticias/projeto-caminho-da-visibilidade-divulga-resultados-e-prossegue-atendendo-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

PROJETO caminho da visibilidade realiza ação de registro civil para moradores de rua. **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**, 10 ago. 2022. Disponível em:

<https://www.tjce.jus.br/noticias/projeto-caminho-da-visibilidade-realiza-acao-de-registro-civil-para-moradores-de-rua/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

RELATÓRIO DO CENSO GERAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE FORTALEZA/CE – 2021. Fortaleza: 2021. Disponível em: [https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio\\_Censo\\_-\\_Atualizado\\_compressed.pdf](https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/Relat%C3%B3rio_Censo_-_Atualizado_compressed.pdf). Acesso em: 10 out. 2023

RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **Niklas Luhmann: a sociedade como sistema**. Porto Alegre: Edipucrs, 2012.

ROLNIK, Raquel. Direito à Moradia. **Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA)**, a.6, Edição 51, 2009. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8264/1/Direito%20%C3%A0%20moradia.pdf>  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 27 jul. 2023.

ROSA AS; CAVICCHOLI, MGS., BRÊTAS, ACP. O processo saúde-doença-cuidado e a população em situação de rua. **Rev latinoam enferm**. 2005; 13(4):576-82.  
SARLET, I. W. **Eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEN, Amartya. **Inequality reexamined**. Nova York/ Cambridge, MA: Russel Sage Foundation/Harvard University Press, 1992, p. xi.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. Nova York: Anchor Books, 1999, p. 3.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcSOC/v18n51/15983.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2023.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”. **Caderno CRH**, 39: 11-24. 2003.

Souza RRS, Oliveira JF, Chagas MCG, Carvalho ESS. **Gender, violence and being homeless**: the experience of women and high risk drug use. *Rev Gaúcha Enferm*. 2016 set;37(3):e59876. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1983-1447.2016.03.59876>

SPOSATI, Aldaíza. Exclusão social abaixo da linha do Equador. **Seminário Exclusão Social**, PUC/S.P., 23 abr 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000255&pid=S0103-4979201000010000200058&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000255&pid=S0103-4979201000010000200058&lng=es).

UNESCO. **Direito à moradia adequada.** Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>. Acesso em: 27 jul. 2023.

UNICEF. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pacto-internacional-dos-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 27 jul. 2023.

VARANDA, W.; ADORNO, RCF. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde e Sociedade**. 2004; 13(1):56-69.

VIEIRA, M. A. et al. (Org.). **População de rua: quem é, como vive, como é vista.** São Paulo: Hucitec, 1992.

WELLER, J. Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: una perspectiva latinoamericana. **Revista internacional de estadística y geografía** [Internet]. 2012. 3. Disponível em: [http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE\\_06/Doctos/RDE\\_06\\_Art6.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_06/Doctos/RDE_06_Art6.pdf)