XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA MACHADO STURZA

SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-854-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
https://www.cesupa.br/

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo estudou diversas questões que envolvem os direitos sociais e as políticas públicas, a partir da ideia da efetivação dos direitos fundamentais e do desenvolvimento humano.

Os trabalhos buscaram demonstrar que as políticas públicas devem ser voltadas para os indivíduos, permitindo que desenvolvam as suas capacidades e alcancem os seus projetos de vida, numa perspectiva emancipatória e de superação das gritantes diferenças de oportunidades que ainda subsiste no cenário nacional.

O enfoque nas políticas públicas de saúde, incluindo a assistência farmacêutica, a partir da constatação de precariedade do sistema público de saúde, da ausência de recursos e da judicialização da saúde e os seus efeitos, foi o escolhido por sete dos pesquisadores que tiveram os seus artigos selecionados.

As políticas públicas voltadas às mulheres, aos adolescentes, aos idosos, aos portadores de necessidade especiais e às crianças foram discutidas em diversos dos textos apresentados, revelando grande cuidado e preocupação dos seus autores com o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais.

Aliás, somente um Estado com capacidade de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todos os níveis da Federação, de forma integrada e com a participação social, é que possibilitará a concretização dos fins constitucionalmente almejados pela República e dos próprios direitos fundamentais.

É nesse contexto que se recomenda a leitura dos artigos que compõem esta obra, a demonstrar o estado da arte de grande parte das pesquisas desenvolvidas em nível da pós-graduação em Direito no Brasil, a envolver instituições e pesquisadores em estudos aprofundados que transpõem os limites da Ciência Jurídica, numa perspectiva interdisciplinar.

Boa leitura!

Giovani da Silva Corralo - UPF

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

HUMAN RIGHTS OF THE STREET POPULATION

Winston de Araújo Teixeira [1]

Resumo

Esta pesquisa questiona a responsabilidade estatal em relação aos direitos humanos e fundamentais frente à violação da dignidade humana, em decorrência do processo de exclusão social. Utilizando o método dedutivo constatou-se que o processo de exclusão social sofrido pela população em situação de rua decorre desde atividades estatais em desocupações de espaço urbano, a tentativa de invisibilização, a discriminação social e causas estruturais como alijamento de direitos, e esta situação está inerentemente relacionada com a violação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, que por sua vez representa um dos fundamentos para o alcance do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Situação de rua, Dignidade da pessoa humana, Estado democrático de direito, Políticas públicas, Direitos humanos

Abstract/Resumen/Résumé

This research questions state responsibility in relation to human rights because the violation of human dignity, as a result of the process of social exclusion. Using the deductive method it was found that the process of social exclusion suffered by the homeless population stems from state activities in urban space evictions, the attempt of invisibility, social discrimination and structural causes such as the elimination of rights, and this situation is inherently related to the violation of the constitutional principle of the dignity human, which in turn represents one of the foundations for the achievement of the democratic rule of law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Street situation, Dignity of human person, Democratic state, Publics politics, Human rights

[1] Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Direito pela UFRN. Professor do NPJ-UFAM. Coordenador e Professor do Curso de Direito da Faculdade Estácio do Amazonas.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema principal “Direitos humanos das pessoas em situação de rua”, pretende-se então investigar como o processo de exclusão social sofrido pelos indivíduos em situação de rua impede o acesso a direitos humanos, quais as consequências desse fenômeno para a efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, qual a responsabilidade do Estado – como garantidor de direitos humanos – no âmbito político e jurídico, diante dessa realidade de situação de rua.

Nota-se que a falta de moradia como caráter discriminatório tornou-se um fator decisivo para construção de uma identidade social que sequestra o direito à vida digna dentro de uma sociedade democrática e que este é um problema presente em países de diferentes contextos socioeconômicos. No Brasil, apesar de todos dispositivos jurídicos que asseguram direitos e garantias fundamentais, direitos humanos e políticas públicas para enfrentar essa situação, existe ainda uma quantidade preocupante de homens e mulheres que não tem acesso aos seus direitos mais básicos pela situação em que se encontram, relevando a incapacidade Estatal em empregar medidas verdadeiramente efetivas para garantir as condições básicas de vida a este grupo populacional. Desse modo, é necessário analisar o cenário social sob a ótica da legislação pátria com a finalidade de compreendê-lo.

Esta pesquisa justifica-se, assim, pela relevância do contexto social dado que a realidade em que encontram-se as pessoas em situação de situação contrasta com o Estado Democrático de Direito assegurado no texto da Carta Magna, que propõe-se garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica e também com a constitucionalidade que a Lei Maior atribui aos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, reforçando ainda mais seu dever – não somente diante da população brasileira, mas também de toda a comunidade internacional – de garantir direitos sociais a seus cidadãos. Desta forma tem por objetivo traçar dados qualitativos que especifiquem as características de pessoas em situação rua e analisa-los sob a ótica dos direitos humanos e constitucional, e nesse sentido esclarecer os obstáculos ao acesso dos direitos sociais.

Para a concepção deste artigo será utilizado o método dedutivo através de pesquisa com abordagem qualitativa por meio de revisão bibliográfica e análise documental. A partir do emprego do método dedutivo toma-se como premissa maior que a situação de rua é a ausência de direitos e como premissa menor que a dignidade da pessoa humana somente se perfaz por meio da concretização dos direitos humanos fundamentais.

Primeiramente esta pesquisa se concentrará em debater o conceito jurídico de situação de rua, quem sãos as pessoas que nela se encontram e as características que as definem, uma vez que é essencial para o andamento deste trabalho que seja realizada a contextualização da problemática através da apresentação de informações básicas sobre as condições enfrentadas pelas pessoas que são o foco deste estudo.

Após apresentar o conceito de situação de rua através da ótica de diversos pesquisadores e identificar quais indivíduos que estão sujeitos a esta mazela, o artigo passará a buscar esclarecimentos acerca do fator exclusão social para entender de que forma esse fenômeno corrobora para o processo de construção de identidade que impede o acesso aos direitos humanos.

Estabelecidos os entendimentos essenciais acerca da situação de rua e da instrumentalidade do fator exclusão social na violação dos direitos humanos dos cidadãos que se encontram nessa situação, buscar-se-á compreender a relação do processo de exclusão social com a eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana e de que forma a discriminação social sofrida por este grupo populacional é fator para violação deste princípio.

2 SITUAÇÃO DE RUA: CONCEITO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A definição de população em situação de rua é formada por dois aspectos, o primeiro é o agente protagonista dessa situação, estabelecido pelo perfil da população inserida nessa realidade e o segundo é a caracterização da situação de rua, sob aspectos comuns vivenciados pelo grupo nela inserido. Segundo a Organização das Nações Unidas - ONU (2016, p. 2, tradução nossa), em seu Relatório Anual Sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado e Sobre o Direito a não Discriminação neste Contexto[1], o termo “situação de rua” não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social[2]. No âmbito do marco legal nacional, este conceito socio jurídico está tipificado pelo parágrafo único, do art. 1º, da Política Nacional para a População em Situação de Rua - PNR (Decreto nº 7.053 de 23 de Dezembro de 2009):

> 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

[1] Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

[2] The term “homeless” describes not only a lack of housing but also identifies a social group.

> como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009)

Essa é uma visão tradicional sobre a população em situação de rua, porém, não abrange toda sua complexidade, Silva e Costa (2015, p. 120) criticam veemente a definição oficial, pois a legislação enfatiza o conjunto família-casa-trabalho como caráter normalizador de sociedade, estabelecendo um padrão a ser seguido, portanto o regresso ao mundo domiciliado dependeria da busca por esse padrão. O fato de não mencionar o alijamento de direitos fundamentais e as causas estruturais que condicionam a situação de rua o texto culpabiliza o indivíduo que rompeu com tríade norma e revela que a política é sobre o sujeito e não sobre a situação de rua em si. (SILVA e COSTA, 2015, p. 121)

Por ser um assunto global, que atinge países de diversos cenários econômicos percebeu-se a necessidade de uma definição mais abrangente e objetiva, assim a Relatora Especial da ONU sobre moradia adequada, Leilani Farha, propôs uma definição tridimensional de situação de rua baseada no Direito Internacional dos Direitos Humanos:

> a) A primeira dimensão se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais, e participar da vida em comunidade.
> b) A segunda dimensão considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
> c) A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão única dos sistemas que negam seus direitos, deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada. (ONU, 2016, p. 6, tradução nossa)[3]

Isto posto, a definição da relatora objetiva revelar padrões de desigualdade social e injustiça que negam a estes sujeitos seus direitos à dignidade e à participação da sociedade, sem discriminações, afastando os aspectos morais que levam o indivíduo à situação de rua. É

[3] (a) The first dimension addresses the absence of home — both the absence of the material aspect of minimally adequate housing and of the social aspect of a secure place to establish a family or social relationships and participate in community life;
(b) The second dimension considers homelessness as a form of systemic discrimination and social exclusion, recognizing that being deprived of a home gives rise to a social identity through which “the homeless” is constituted as a social group subject to discrimination and stigmatization;
(c) The third dimension recognizes those who are homeless as rights holders who are resilient in the struggle for survival and dignity. With a unique understanding of the systems that deny them their rights, homeless people must be recognized as central agents of the social transformation necessary for the realization of the right to adequate housing.

importante ressaltar a importância de definir o que é a situação de rua, pois a partir dela pode-se criar diferentes percepções e prioridades em termos de política pública e responsabilização do Estado.

Para além destas configurações jurídicas da situação de rua, Nascimento Nonato e Raiol, acrescentam ainda, que: “a expressão situação de rua também traduz condições de ‘fragilidade’, ‘incerteza’, ‘provisoriedade’ e ‘precariedade’ nas quais vivem indivíduos e grupos sem-lugar”. (2016, p. 82). Trata-se de uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, consequências graves para a saúde e para a vida. (ONU, 2016).

Associada a essas condições, observa-se um processo de produção social e afirmação de identidades, denominado por Goffman de estigma, que determina o lugar, o papel ou a posição da pessoa na sociedade, provocando assim, múltiplos sentimentos de pertencimento e lugar no mundo. Verifica-se esse processo de estigmatização com as pessoas em situação de rua, através da atribuição:

> de representações capazes de enquadrá-las em uma identidade subversiva, uma diferença indesejável, profundamente depreciativa, que frustra as expectativas de normalidade social e que, aos olhos da sociedade, serve para desacreditar a pessoa que a possui. (NASCIMENTO NONATO e RAIOL, 2016)

O convívio frequente daqueles que estão dentro do padrão da normalidade social com a população estigmatizada contribui gradualmente para a dessensibilização em relação a essa condição social e cria naqueles indivíduos a falsa consciência de que este fato social é imutável, e a principal consequência desse processo é a reprodução de ações que trafegam no extremo da total indiferença chegando até à repulsa e à violência física. (MATTOS e FERREIRA, 2004, p. 55).

Sobre esse fenômeno, Cíntia de Freitas Melo (2014) relaciona o processo de naturalização da condição de rua e a estigmatização que sofre essa população como consequência do Fascismo Social, conceito criado pelo sociólogo Boaventura de Sousa Santos, explicando que a segregação e desumanização produzida pela sociedade pode ser potencializada pelo Estado, ainda que este seja politicamente democrático. Pois a omissão estatal está diretamente relacionada com a perpetuação desse regime, como bem demonstrado por Boaventura Santos (2004, p. 21):

> Em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, ele trivializa a democracia a ponto de se tornar desnecessário, ou sequer vantajoso, sacrificá-la para promover o capitalismo. É um tipo de fascismo pluralista, produzido pela sociedade e não pelo Estado. Este comporta-se, aqui, como mera testemunha complacente, se não mesmo como culpado activo.

Diante desse panorama, é possível concluir que, a população em situação de rua, apesar de definida como grupo heterogêneo composto por pessoas com diferentes origens, apresenta em comum o modo de vida marcado pela vulnerabilidade, exclusão social e violência, além da condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal. Tais fatores, apesar de perpetrados pela sociedade mediante ações, está profundamente relacionado a omissão estatal como garantidor dos direitos humanos e interventor das situações de desigualdade social.

3 O PROCESSO DE EXCLUSÃO SOCIAL E A ANÁLISE DE DADOS DA PESQUISA NACIONAL SOBRE POPULAÇÃO DE RUA

O estigma, o processo de exclusão social e o fascismo social já mencionados, são conceitos que tratam basicamente da mesma matéria, marginalizar e dificultar o acesso à justiça e aos direitos básicos de indivíduos que não têm lugar no modelo socioeconômico estabelecido. Apesar dessa visão simplista referentes a esses processos, Maricato (1994 *apud* LEAL, 2011), esclarece que:

> Discutir os processos de inclusão e exclusão social torna-se bastante complexo, 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.

Apesar de inúmeros fatores envolverem o processo de exclusão social e não haver apenas um parâmetro para distinguir os incluídos dos excluídos, há no entanto meios de definir padrões referente à discriminação social que sofrem os indivíduos em situação de rua. Assim, Giuliana Leal (2011), dividiu o conceito de exclusão social, para fins analíticos, em três conjuntos, conforme os traços que se repetiam nas definições dos principais autores brasileiros sobre a temática.

O primeiro conjunto refere-se a fragilização ou até rupturas de laços sociais que integram o indivíduo à sociedade, essa ruptura se dá por meio de cinco dimensões que dividem-se em: econômico-ocupacional, sociofamiliar, da cidadania, das representações sociais e da vida humana. Em resumo, a fragilização dos laços da dimensão do trabalho gradualmente tornam as

pessoas desnecessárias economicamente devido a precariedade ou o desemprego; na dimensão sociofamiliar, fragilização leva o indivíduo ao isolamento e à solidão; na esfera da política, a privação do poder de ação e representação; na dimensão das representações e dos relacionamentos com o outro, a ruptura com os laços se dá por meio da discriminação e pela estigmatização, consequentemente acarretando o não-reconhecimento da humanidade do outro. Por fim, na dimensão humana, os "excluídos" restringem-se à busca da sobrevivência e acabam expulsos da categorização dentro da humanidade. (LEAL, 2011) Nesse conjunto, o indivíduo acaba por desnecessário ao modelo de produção econômico, sozinho, invisível perante o Estado e seus iguais, marginalizado, limitando-se à sobrevivência.

O segundo conjunto, proposto por Leal (2011), cujo processo de exclusão ocorre por cerceamento de direitos humanos, privação da cidadania, dificultando o exercício de liberdade, dos direitos políticos, da participação na comunidade, bem como seu reconhecimento como pessoa. Enfim, no terceiro conjunto a autora apresenta a exclusão social como conjunto de privações e vulnerabilidades relacionais, em processos de contradição. Nesta dimensão são incluídas a pauperização e desigualdade social, resultantes das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nos últimos 30 anos, conformando-as entre as principais manifestações da questão social contemporânea. Assim, exclusão social está relacionada à temática da pobreza, da desestabilização dos trabalhadores antes estáveis, e da perda dos padrões de proteção social (PASTORINI *apud* LEAL, 2011).

Diante disso, é possível relacionar os aspectos destacados por Giuliana Leal como os dados socioeconômicos obtidos em estudo realizado nos anos de 2007 e 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), e que deu origem ao primeiro censo sobre a população em situação de rua, em 2009 foi publicado a primeira Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Foi alcançado um total de 31.922 pessoas em situação de rua. A investigação desconsiderou capitais como Belo Horizonte, São Paulo, Brasília e Recife, o censo foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua em 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e em 23 capitais. (BRASIL, 2009)

Como resultado da Pesquisa Nacional constatou que esse grupo se caracteriza predominantemente por homens (82%), dos quais 67% são negros, 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%). Somente 1,9% afirmou trabalhar de carteira assinada, a maioria nunca teve carteira assinada (47,7%), ou não trabalhava formalmente há muito tempo e apenas uma minoria (15%) é pedinte. (BRASIL, 2009). Esses números

corroboram com o aspecto da ruptura dos laços trabalhista como fator causa da exclusão social, uma vez que a maioria trata-se de trabalhadores que em regra exercem uma ocupação na economia informal e não se encaixam no sistema capitalista.

No que se refere aos vínculos familiares, cerca de metade da população em situação de rua ainda possui algum parente residindo na mesma cidade em que se encontra (51,9%). Porém, quase 40% não mantêm contato com a família. Cerca de um terço ainda mantém contatos mais frequentes (diários, semanais ou mensais) com familiares. Os dados indicaram, ainda, que apenas 10% das pessoas em situação de rua estavam acompanhadas de algum familiar. No entanto, o estudo chama atenção a tese que explica a situação de rua pelo rompimento de laços familiares, pois apenas 27,1% tem esse aspecto como fator da ida às ruas. (BRASIL, 2009). Portanto, assim como descreve Leal (2011), a fragilização desse laço acarreta a solidão, podendo então ser um possível fator que explica a permanência nas ruas mas não a causa.

Em relação ao aspecto educacional, 74% são alfabetizados (leem e escrevem). Não concluíram o Ensino Fundamental 63%, 15% nunca estudaram e 5% frequentavam a escola, esse fator pode ser relacionado com os números do aspecto Trabalho e Renda, a falta de graduação dificulta a reinserção no mercado de trabalho cada vez mais competitivo e exigente. Aproximadamente 25% dos pesquisados afirmaram não possuir qualquer documento pessoal, o que também dificulta a obtenção de emprego formal, além de acesso a serviços públicos e programas governamentais. A maioria afirmou, ainda, não participar de movimentos sociais ou atividades associativas (95,5%). (BRASIL, 2009). Essa situação ilustra a atenuação do âmbito cidadania, fragilizando a participação como cidadão do Estado Democrático de Direito, outro fator do processo de exclusão social.

A pesquisa constatou a vivência de inúmeras discriminações a essa população, inclusive no que diz respeito ao acesso a serviços públicos, como, por exemplo, transporte coletivo (29,8%) e serviços de saúde (18,4%). Isso pode decorrer, entre outros fatores, dos estigmas socialmente construídos em relação às pessoas em situação de rua. (BRASIL, 2009). A estigmatização dessa população, fragiliza os relacionamentos cotidianos, fazendo com que essas pessoas não sejam mais vistas pelo que são e sim pela situação em que se encontram.

No que diz respeito à busca pela sobrevivência, os resultados apontaram que quase 80% da população conseguiram fazer ao menos uma refeição por dia, sendo que, desse percentual, 27,4% compravam comida com seu próprio dinheiro. (BRASIL, 2009). Entre a população pesquisada 19% não se alimentavam todos os dias. Ilustrando portanto a fragilização da sua própria humanidade.

Quase 90% das pessoas em situação de rua afirmaram não receber qualquer benefício de órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos, foram identificados: aposentadoria (3,2%), Programa Bolsa Família (2,3%) e Benefício de Prestação Continuada (1,3%). Dificuldades para obtenção de empregos formais e de acesso a serviços e programas governamentais refletem-se no percentual de pessoas em situação de rua que não possuía documento de identificação (24,8%), (BRASIL, 2009) fator que engloba o segundo conjunto do processo de exclusão, o cerceamento de direitos.

A pesquisa nacional revelou dados importantíssimos para compreensão da situação de rua e como foi demonstrado mostrou pontos crucias para a implementação de políticas públicas e estratégias de atuação. Todavia, todos esses dados estão desatualizados, indicando a necessidade substancial de possuir censos atualizados para que as políticas sejam eficazes.

4 A DIFICULDADE DA COLETA DA INFORMAÇÕES

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2016, p.7), em seu Texto para Discussão 2246, o Brasil não possui dados oficiais sobre a população em situação de rua, tem-se apenas uma estimativa dessa população. Acusa também que nem ao menos averiguação do número total da população não domiciliada encontra-se entre os objetivos do censo demográfico decenal e das contagens populacionais periódicas, prejudicando a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduzindo a invisibilidade social da população de rua.

Ferreira e Machado (2007, p.10) esclarecem os principais motivos que dificultam a coleta dados dessa população, baseado na experiência pessoal com a população em situação de rua de Belo Horizonte, entre eles estão: a) falta de um endereço fixo, b) pessoas que possuem endereço, porém permanecem a maior parte de seu tempo nos logradouros públicos, c) tempo nas instituições e albergues, necessidade de diferenciar os moradores efetivos (ocupações consolidadas) de construções abandonadas, daqueles temporários (ocupações não consolidadas), d) pessoas que circulam pelo município a maior parte do dia, mas que são abrigados ou frequentam instituições em outros municípios e e) época do ano em que a pesquisa é realizada.

Assim, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), instituído pelo Decreto nº 7.053/2009, solicitou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que incluísse a população de rua no Censo de 2020. Como etapa preparatória, o IBGE realizou um pré-teste no

município do Rio de Janeiro em 2014 (IBGE, 2014), que apontou dificuldades para incluir a população no próximo censo, por exigir metodologias de amostragem, logística de campo e abordagem do entrevistado bastante distintas do padrão usualmente utilizado por esta instituição. (IPEA, 2016, p. 8)

Dado o quadro, constata-se, a continuidade da demanda por informações relativas ao grupo da população brasileira que se encontra em situação de rua. Para atender a esta demanda, o MDS optou por adotar como estratégia a compilação dos conhecimentos municipais disponíveis no âmbito das secretarias de assistência social e congêneres. Por meio do Censo SUAS (Sistema Único de Assistência Social) são coletados dados sobre se o município possui ou conhece o número de pessoas em situação de rua no seu território; em caso afirmativo, o número de moradores nesta situação; e a forma como essa informação foi levantada. (IPEA, 2016, p.8)

Essa alternativa é uma medida que tenta amenizar as dificuldades encontradas na coleta de dados mais precisa da população em situação de rua e os resultados obtidos usados para suprir a lacuna de falta de instrumentos específicos para essa tarefa, o ponto positivo seria a identificação de peculiaridades regionais, entretanto seriam apenas dados aproximados e deduzidos.

5 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas, essa tese é explicitamente reconhecida no âmbito internacional, sendo ainda positivada no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de forma que se justifica implicitamente na Constituição Federal nos art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e art. 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos da República, assim nas palavras do ministro Celso de Mello (2011):

> A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (STF - ARE: 639337 SP, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento:

> 23/08/2011, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125, BRASIL, 2011)

O exposto pelo ministro esclarece perfeitamente o dever imprescindível do Estado em garantir condições mínimas para uma vida digna e o relaciona com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, no entanto, em uma interpretação literal, a concretização desses preceitos estaria relacionada a prestações que possibilitem o acesso de direitos sociais em si. E apesar da teoria do mínimo existencial ajustar-se perfeitamente nesse entendimento, é perceptível que tanto a definição de dignidade da pessoa humana como conceito aberto quanto como fundamento da República para assegurar o Estado Democrático de Direito, vai além da efetivação de direitos sociais como padrões mínimos.

Nesse sentido, Luis Roberto Barroso (2010, p. 37/38), esclarece que a originariamente a dignidade da pessoa humana como conceito axiológico, nasce na filosofia, dando sentido moral aos direitos humanos e fundamentais e que ao ser positivada em documentos internacionais e constitucionais passou a possuir também uma definição como princípio jurídico, consagrando-se como norma jurídica de certo valor axiológico, portanto acima dos direitos fundamentos e como princípio não absoluto. Isto porque a própria natureza jurídica de princípio estabelece sua eficácia:

> De sua natureza de princípio jurídico decorrem três tipos de eficácia, isto é, de efeitos capazes de influenciar decisivamente a solução de casos concretos. A eficácia direta significa a possibilidade de se extrair uma regra do núcleo essencial do princípio, permitindo a sua aplicação mediante subsunção. A eficácia interpretativa significa que as normas jurídicas devem ter o seu sentido e alcance determinados da maneira que melhor realize a dignidade humana, que servirá, ademais, como critério de ponderação na hipótese de colisão de normas. Por fim, a eficácia negativa paralisa, em caráter geral ou particular, a incidência de regra jurídica que seja incompatível – ou produza, no caso concreto, resultado incompatível – com a dignidade humana.

Segundo Barroso (2010, p. 38), são conteúdos mínimos da dignidade o valor intrínseco da pessoa humana (elemento ontológico), a autonomia da vontade (elemento ético) e o valor comunitário (elemento social). Assim, o valor intrínseco é o traço distintivo da condição humana, do qual decorre que todas as pessoas são um fim em si mesmas, e não meios para a realização de metas coletivas ou propósitos de terceiros, justificando direitos humanos fundamentais como o direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica. A autonomia da vontade, está associada à capacidade de autodeterminação do indivíduo, ao seu direito de fazer escolhas existenciais básicas, engloba a tese do mínimo existencial para condição do exercício adequado da autonomia pública e privada. O valor comunitário, identifica a relação entre o indivíduo e o grupo, a dignidade como valor comunitário funciona como um limite às

escolhas individuais. E para minimizar os riscos do moralismo e da tirania da maioria, a imposição de valores comunitários deverá levar em conta (a) a existência ou não de um direito fundamental em jogo, (b) a existência de consenso social forte em relação à questão e (c) a existência de risco efetivo para direitos de terceiros.

Tem-se, portanto, elementos objetivos que caracterizam a dignidade da pessoa humana e sua aplicação no ordenamento jurídico, a análise desses fatores no caso da situação de rua poderá estabelecer até que ponto e em quais dimensões esse princípio fundamental vem sendo violado, por isso é tão imprescindível a caracterização da situação de rua e de quem está nela inserido. Sem esses dados não é possível exigir a prestação de ações do Estado ou responsabiliza-lo.

Para alcançar a almejada dignidade da pessoa humana, base e fundamento de uma sociedade livre, justa e solidária, Deryck Miranda (2017) afirma que é preciso, sem sombra de dúvidas, erradicar a pobreza e a marginalização, começando pela redução da desigualdade social. Isto porque a pobreza extrema e marginalidade são graves violadoras dos Direitos Humanos, o que é experienciado cotidianamente pelas pessoas que se encontram em situação de rua, portanto mesmo que existam normas garantidoras de direitos e que por meio deles concretize-se o principio da dignidade da pessoa humana, nada adianta se essas normas não tem eficácia e não alcançam esse grupo populacional. (DAVID, 2014)

É possível listar uma gama de direitos que a Constituição da República prevê que cabe ao Estado prover ao cidadão mas que por algum motivo a população em situação de rua não tem acesso, como a saúde (art. 196), a educação (art. 205), a habitação (arts. 23-IX, e 182), proteger a família (art. 226) e prestar assistência social (arts.194 e 203) o que só ocorre por meio da realização de políticas públicas, o que inclui a necessidade de política especial para as pessoas em situação de rua. A própria Política Nacional para as pessoas em situação de rua, segundo consta do art. 6º do Decreto n. 7.053, tem como diretrizes:

> (...) III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
> IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;
> V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
> VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
> VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A situação de rua é permeada, como já foi exposto, pela pobreza e pelo não acesso a diversos direitos garantidos constitucionalmente, quanto a isso, Fernando David (2014) sustenta que sem a presença do Estado como interventor em situações de desigualdade para que sejam assegurados os direitos positivados não haverá dignidade da pessoa humana. Assim se faz necessário a compreensão da atuação incisiva e efetiva do fiscal do poder público, o Ministério Público, para enfrentar essa situação, portanto, por força da função atribuída pelo inciso II do art. 129 da Constituição Federal, cujo texto exprime que cabe a este: "zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (BRASIL, 19880, cabe ao membro do Ministério Público, portanto, tomar "as medidas necessárias" à garantia dos direitos das pessoas que nela se encontram. Tais medidas não devem ser restritas ao âmbito interno do órgão nem à via judicial.

Conforme previamente salientado, no que tange às políticas voltadas ao atendimento e à garantia de acesso aos direitos das pessoas em situação de rua, é imprescindível que haja uma abordagem ampla, interdisciplinar, capaz de agregar atores diferentes, a fim de que se atinja maior efetividade no tratamento de uma questão tão complexa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da confecção deste artigo e da análise da bibliografia proposta acerca do tema escolhido, buscou-se compreender a situação dos indivíduos que são obrigados a viver nas ruas como indigentes, tendo sua dignidade e direitos humanos fundamentais violados, assim como de que maneira isso contribui para o visível crescimento nos índices de exclusão social, fator que se faz cada vez mais presente na realidade do Brasil.

Tendo como base os objetivos propostos, num primeiro momento o presente artigo focou em estabelecer exatamente quem sãos os indivíduos em situação de rua, bem como especificar as características do que configura tal situação, uma vez que é mister esclarecer estes conceitos para fins de contextualização da pesquisa como um todo.

Após explanar o conceito de situação de rua através da assimilação das visões de diversos autores a respeito do tema, o artigo ocupa-se em entender o fator da exclusão social e como ocorre o processo de construção de identidade das pessoas consideradas "invisíveis" perante a sociedade e de que forma esse fenômeno implica na violação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

A partir da análise do tema sob a ótica do princípio supracitado, o artigo faz uma clara identificação de todos os indivíduos que se enquadram na situação de indigência, portanto, após

apreciar as questões a respeito da situação de rua e da desigualdade social, buscou-se compreender qual é a responsabilidade do Estado na defesa dos direitos primordiais destes cidadãos, bem como entender a atuação do Ministério Público e o emprego de políticas públicas.

Neste trabalho foi empregado o método dedutivo, adotando a forma de pesquisa qualitativa, portanto, para a confecção deste trabalho acadêmico foi realizada ampla investigação bibliográfica em meios como livros, artigos, documentos monográficos e sites confiáveis acerca do tema proposto, dessa forma, alcançou-se o entendimento pleno sobre a situação de rua enquanto estigma social que agrava a desigualdade e a exclusão de uma parcela menos favorecida da sociedade.

Para alcançar o resultado, preliminarmente foi debatido o conceito sóciojurídico de situação de rua, percebeu-se que a partir definição adequada seria possível não somente determinar os fatores que caracterizam a situação e os agentes que nela se encontram como também possíveis explicações para a configuração dessa realidade. Foram usadas duas definições para a análise, a primeira delas encontrava-se descrita na Lei de Política Nacional para a População em Situação de Rua, constatando-se que a referida política pública não demonstrou interesse em caracterizar a situação de rua, destacando apenas os sujeitos protagonistas, de forma que omitiu as causas estruturais que dão razão a situação de rua. A partir desse ponto buscou-se investigar a hipótese do alijamento de direitos como explicação da situação de rua. Tendo como base a definição tridimensional proposta pela ONU, onde dois fatores se destacaram para o estudo, o primeiro deles é a discriminação sistêmica e o segundo a pessoa em situação de rua como sujeito de direito.

Baseado nos fatores destacados, foi identificado o problema, se a população em situação de rua é sujeito de direito, por que não tem acesso aos direitos humanos fundamentais? Buscando a resposta para o problema passou-se a investigar o discriminação sistêmica como fator que impede a concretização desses direitos. Assim, mediante revisão bibliográfica, examinou-se o processo de exclusão social descobrindo que através do enfraquecimento de laços de alguns âmbitos da vida e da omissão estatal como interventora em situações de desigualdade, decorre a construção de um identidade social que permite a marginalização e perpetração de vários tipos de violência contra esse grupo vulnerável.

Apoiado nesse quadro, percebeu-se que a situação de rua revela grave violação ao Estado Democrático de Direito que tem como princípio fundamental a Dignidade da Pessoa Humana, portanto conclui-se que a exclusão social é o principal fator da violação a ao princípio constitucional no que tange o valor intrínseco da pessoa humana e a autonomia da vontade, pois

nesse processo nota-se o sequestro de direitos humanos e fundamentais, privação de identidade real e desenvolvimento na sociedade.

7 REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo:** Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010.

BELIZÁRIO, D. M. Os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua: o Ministério Público como instituição garantidora desses direitos. **De jure:** revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v. 16, n. 29, p. 295-341, jul-dez 2017.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 de novembro de 2018 às 12:00 h.

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, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 12 de novembro de 2018 às 19:47 h.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua.** Brasília: MDS/Sagi, abr. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/qIv6Yx>.

BRASIL. STF. **AGRAVO REGIMENTAL**: ARE 639337 SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 23/08/2011, Segunda Turma. JusBrasil, 2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20622937/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-639337-sp-stf>. Acesso em: 21 de novembro de 2018 às 21:37 h.

DAVID, F. T. **Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana**, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

NASCIMENTO NONATO, D. do; RAIOL, R. W. G. Invisíveis Sociais: A Negação do Direito à Cidade à População em Situação de Rua. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 2, p. 81-101, 2016.

FERREIRA, F. P. M.; MACHADO, S. C. C. **Vidas Privadas Em Espaços Públicos:** O Caso dos Censos da População de Rua em Belo Horizonte Conceitos e Exclusão. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2007

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

LEAL, G. F. **Exclusão social e ruptura dos laços sociais – análise crítica do debate contemporâneo.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.

MATTOS, R. M.; FERREIRA, R. F. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia & Sociedade**, v. 16, n. 2, p. 47-58, 2004.

MELO, C. de F. **População de Rua:** entre a exclusão e a justiça social, Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2014.

NATALINO, M. A. Co. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: IPEA, 2016 (Texto para Discussão, n 2246). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7289>. Acesso em 23 de outubro de 2018 às 15:47h

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**. Doc. A/HRC/31/54, de 30.12.2015

SANTOS, B. de S. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista crítica de ciências sociais**, n. 65, p. 03-76, 2003. Disponível em: <http://boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF>. Acesso em 20 de novembro de 2018 às 16:20 h.

SILVA, R. B. da; COSTA, A. P. da. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações à uma vida digna. **Revista Direitos Humanos e Democracia.** Ano 3, n. 6, p. 120-121, jul./dez. 2015