

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

REGINA VERA VILLAS BOAS

VALTER MOURA DO CARMO

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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa; Regina Vera Villas Boas; Valter Moura do Carmo – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-718-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

No GT de DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, inserido no VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, tivemos a apresentação de 27 trabalhos, cujas temáticas enfocaram diversas áreas relacionadas aos direitos sociais e a organização e gestão das políticas públicas a eles relacionadas.

Apresentamos um breve resumo destes trabalhos.

No artigo denominado “MULHERES E SERVIÇOS FLORESTAIS: UMA ANÁLISE SOBRE PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO BRASIL À LUZ DE UMA PERSPECTIVA DE GÊNERO”, de Paula da Cunha Duarte , Anna Luiza de Araujo Souza, os autores analisam, sob uma perspectiva de gênero, a legislação nacional sobre Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Apontam que os resultados evidenciam que o país carece de normas específicas sobre gênero para programas de PSA no âmbito federal. A exceção a isto é a Lei nº 12.512/2011, única norma que prevê expressamente previsão legal inclusiva para mulheres.

No artigo denominado “O AVANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA”, de Suelen Maiara dos Santos Alécio e Ivan Dias da Motta, os autores investigam os direitos sociais de modo geral em relação às pessoas em situação de rua, verificando quais são as políticas públicas brasileiras existentes para este grupo. Concluem que as pessoas em situação de rua tem seus inúmeros direitos, dentre eles: os direitos sociais, violados. Apontam uma dupla invisibilidade social, ou seja, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado. Apesar de haver algumas políticas públicas e legislações que visam a tutela da pessoa em situação de rua, fato é que a desigualdade social e a precariedade de vida dessas pessoas ainda existe em larga escala. Para tanto, os autores entendem da necessidade de elaboração de políticas públicas que sejam mais efetivas e que não se pautem apenas em caráter assistencialista.

No artigo denominado “INTERPRETAÇÃO E ESTRUTURA JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FONTES DE DIREITOS SUBJETIVOS”, de Joelma Rayane Dantas , Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior , Pedro Ribeiro Fagundes, os autores buscam compreender as políticas públicas e sua investigação a partir da percepção formal possibilita o estudo do ponto de vista de sua constitucionalidade e legalidade enquanto estruturas

normativas orientadas. Verificam que, mesmo no que se refere as noções colocadas sobre a concepção da estrutura das políticas públicas em uma Estado social, tem-se sua contextualização como fundamental ao entendimento do surgimento da temática e, sobretudo, ao ambiente institucional em que se encontra ordenada sob a forma de um conceito mais amplo que o próprio serviço público

No artigo denominado “GOVERNANÇA AMBIENTAL, SOCIAL E CORPORATIVA E A CONSENSUALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS”, de Caio Lucio Montano Brutton e Magno Federici Gomes, os autores analisam criticamente como o environmental, social e governance (ESG) pode ser aplicado através do instituto da consensualização na Administração Pública. Através de pesquisa qualitativa utilizando-se o método hipotético-dedutivo e da pesquisa bibliográfica, o Trabalho tem como ponto de partida o estudo dos conceitos de ESG e da consensualização, para estabelecer as bases para uma visão a respeito de como a utilização dos diversos mecanismos de consensualização na Administração Pública, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, as audiências e consultas públicas, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, os mecanismos de mediação e arbitragem, e também as audiências de conciliação nos processos, constituem importantes instrumentos de aplicação dos fatores ESG, e assim podem contribuir para a sua efetiva aplicação na busca pelo equilíbrio sustentável.

No artigo denominado “INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO DO USO DA FERRAMENTA PARA FINS DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS”, de Elba Suélen Silva Oliveira e Patrícia Moura Monteiro Cruz, as autoras, a partir de um estudo de caso, analisam os critérios de transparência e publicidade na execução do orçamento público e, por corolário, o impacto desse contexto no exercício do controle externo das contas públicas pela sociedade civil. O estudo investiga ainda a viabilidade no uso de inteligência artificial como meio corretivo de problemas identificados no âmbito público. Enquanto recorte, o artigo tem por objetivo analisar como o Estado da Bahia realizou a tutela orçamentária em relação às pessoas em situação de rua. A pesquisa tem como base as informações institucionais que constam nas leis orçamentárias anuais (LOA) do Estado da Bahia quanto aos anos de 2015-2020, bem como os registros de execução orçamentária das despesas relativas ao período de 2015-2019.

No artigo denominado “INSTITUIÇÕES TOTAIS COMO DISPOSITIVO BIOPOLÍTICO: O NEOLIBERALISMO COMO CHAVE DE LEITURA DA GESTÃO DOS INDESEJÁVEIS”, de Romário Edson da Silva Rebelo, o autor pretende reabilitar o estudo das instituições totais, e no rastro da hipótese levantada por Foucault na aula de 17 de março de 1976 do curso Em defesa da sociedade, pretendo fazê-lo segundo a ideia de que se trata de

um dispositivo biopolítico que, nos dias de hoje, deve ser lido através da chave do neoliberalismo, fundamental para a gestão dos indesejáveis. A partir de achados no campo da política de assistência social no Município de Belém, concluo que há razões suficientes para se desconfiar que aquilo que se diz superado possa estar bem abaixo de nosso nariz, ainda que exalando um perfume mais adocicado, indicando a necessidade de reativar o debate acerca dessas instituições, sejam as que ainda usam os muros para confinar os indesejáveis, sejam as que empregam técnicas muito mais sutis e economicamente muito mais racionais, como o controle dessa população ao ar livre.

No artigo denominado “MPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA PELA RESERVA DO POSSÍVEL!”, de Florisvaldo Pasquinha de Matos Filho, o autor pretende demonstrar a evolução histórica do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), atual Programa da Saúde da Família (PSF). Promovendo assim um percurso histórico que vai desde a origem do projeto piloto implementado na Região Norte e Nordeste do Brasil, até os dias atuais. Observa que o referido programa em verdade trata-se de uma política pública da saúde criada com o objetivo de promover a efetivação da norma constitucional contida no art. 196 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de universalizar o acesso igualitário a saúde do cidadão, assim como para facilitar-lhe o acesso a este direito social.

No artigo denominado “EDUCAÇÃO AMBIENTAL E O NOVO ENSINO MÉDIO(NEM)”, de Jane portella salgado, a autora traz à tona como a Educação ambiental positivada através da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999 deve ser seguida pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que regulamenta o novo ensino médio(NEM). Aponta que, nos moldes da Lei geral da EA na lei específica do NEM apesar de constar não é seguida. Objetivo do trabalho permeia a análise das legislações já citadas assim como a análise geral da BNCC. Para a realização da pesquisa utiliza como marcos teóricos as obras: “Epistemologia Ambiental” de Enrique Leff. e “Avaliação do impacto ambiental: Conceitos e métodos” do autor Luís Henrique Sanchez. A conclusão alcançada é que da forma pulverizada e não interdisciplinar a EA não conseguirá mudar as atitudes dos jovens. Os pensamentos dos alunos do NEM para contribuir para um mundo sustentável não existirá nem a ideia de pertencimento ambiental também existirá

No artigo denominado “PONTOS POSITIVOS DA UTILIZAÇÃO DO TELETRABALHO COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL DESTINADA ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA”, de Murilo Muniz Fuzetto e Valter Moura do Carmo, os autores analisam os impactos dessa modalidade de trabalho como instrumento de inclusão social. Ademais, diminuiram-se as exigências de as empresas adequarem seus espaços para receber o

diferente, desvirtuando o entendimento de inclusão plena. Utilizando o método hipotético-dedutivo, apontam que hodiernamente, com as inúmeras inovações tecnológicas apresentadas diariamente, há a possibilidade de se discutir a ampliação da atuação da pessoa com deficiência por meio do uso da tecnologia, que colocará fim aos obstáculos de ter um trabalho remunerado e dignificante, calcado na modalidade do teletrabalho.

No artigo denominado “ATUAÇÃO DO PROGRAMA TRABALHO SEGURO NA PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NOS FRIGORÍFICOS DE CARNE BOVINA DO PARÁ”, de José Iraelcio de Souza Melo Júnior e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, os autores analisam a atuação do Programa Trabalho Seguro, sob a perspectiva na promoção do trabalho decente nos frigoríficos de carne bovina no Estado do Pará, considerando o elevado índice de acidentes de trabalho registrados no referido setor, segundo o Anuário Estatístico de Acidentes de Trabalho e o Radar SIT. O Programa Trabalho Seguro é uma política pública judiciária, cuja finalidade é promover o trabalho decente, sob a perspectiva do meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, além de fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, vinculada ao Poder Executivo.

No artigo denominado “ ATUAÇÃO DO COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB) E A FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS”, de Larissa Cristina Fagundes da Rosa e Silva e Eliana Maria De Souza Franco Teixeira, as autoras investigam a atuação do CTE-IRB, no período de 2018 a 2021, e de que forma esta atuação pode contribuir para o exercício da fiscalização de políticas públicas educacionais pelos Tribunais de Contas brasileiros. Foi utilizada, como metodologia da pesquisa, a revisão bibliográfica, a utilização de dados secundários e a análise do relatório “Educação de A a Z: relatório das principais ações do Comitê Técnico do IRB 2018/2021” e o projeto "A Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental", realizado pelo TCU e pelos Tribunais de Contas, no qual foram verificadas as ações adotadas pelas escolas para a melhoria da qualidade da educação. Como resultado, constatou que o CTE-IRB, atuando por meio de pesquisas diagnósticas, ações de capacitação e pela disseminação de conhecimentos sobre as fiscalizações de políticas públicas educacionais, colaboram para que os Tribunais de Contas passem a trabalhar em conjunto, auxiliando a evitar a sobreposição e a duplicidade de esforços na fiscalização de políticas educacionais.

No artigo denominado “FURTO FAMÉLICO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BIOPOLÍTICA DO PUNITIVISMO ESTATAL AOS BRASILEIROS QUE SE ENCONTRAM EM SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE”, de Marcelo Toffano, Clovis Alberto Volpe Filho e Larissa Trevizolli de Oliveira, os autores tratam do furto famélico,

analisado sob o olhar da biopolítica e do biopoder, tendo como fundamento os direitos humanos das pessoas em situação de miserabilidade. Apontam que, apesar de os crimes de bagatela não serem capazes de causar dano juridicamente relevante ao patrimônio, eles são reprimidos por meio de rigorosas sanções penais. Esta desproporcionalidade evidencia a seletividade do sistema penal, que aplica medidas mais severas contra pobres e negros, o que não é possível que seja tolerado em um país democrático e que preza por direitos humanos.

No artigo denominado “A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS COMO CAUSA DO DESASTRE NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA ANÁLISE ACERCA DA GENTRIFICAÇÃO E A NECROPOLÍTICA” de Marcelo Toffano e José Sérgio Saraiva, Mariana Carolina Rezende, os autores realizam uma análise acerca do processo de gentrificação ocorrido com muita frequência no Brasil, e suas possíveis convergências com conceito de necropolítica (política para a morte) do filósofo camaronês Achille Mbembe. Além disso, buscam demonstrar que a tragédia ocorrida no litoral norte do Estado de São Paulo durante o carnaval do ano de 2023, se enquadra perfeitamente tanto na gentrificação, eis que a população local foi, durante o processo de urbanização local, forçada a habitar locais subumanos, como na necropolítica, uma vez que são esquecidos pelos órgãos governamentais, ficando expostos com mais rapidez à morte.

No artigo denominado “SISTEMA INFORMATIZADO DO INSS COMO FERRAMENTA DE EXCLUSÃO SOCIAL”, de Juliana de Almeida Salvador, Camila Rarek Ariozo e Ilton Garcia Da Costa, os autores tem como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela população com a informatização do sistema do INSS. Atualmente os serviços prestados pela autarquia são oferecidos todos via plataforma digital. Parte da problemática que a população hipossuficiente, sem acesso à Internet acaba por ser excluída da proteção previdenciária, seja por não terem condições a acesso a computadores e meios digitais, seja pelo analfabetismo escolar e analfabetismo digital. Além do mais, apontam que os serviços ofertados, devido a inconsistências do sistema, são ineficazes e ineficientes, nas análises de benefícios por incapacidade e aposentadorias.

No artigo denominado “A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES PARA A ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE O TRANSPORTE PÚBLICO SEGURO DE MULHERES”, de Amanda Caroline Schallenberger Schaurich, Camila Rarek Ariozo e Juliana de Almeida Salvador, apontam que o planejamento urbano é responsável por estabelecer aspectos importantes da vida nas cidades. Sendo assim, as políticas públicas atreladas ao planejamento urbano devem ser eficientes, de modo a facilitar a vida da população, garantindo os direitos sociais e efetivando a inclusão social. Um ponto importante do planejamento urbano é a mobilidade, que ganha destaque ao ser incluída na Agenda 2030,

mais especificamente no ODS 11.2, que objetiva proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros com especial atenção para mulheres, uma vez que elas estão, historicamente, em situação de vulnerabilidade, sendo alvo de violência e assédios durante seu deslocamento. Por isso, é necessário que haja políticas públicas específicas acerca da mobilidade segura de mulheres, a fim de garantir a elas a concretização de seus direitos sociais, como o direito ao transporte. Contudo, a simples implantação de políticas públicas não é suficiente, uma vez que é imperioso que essas políticas sejam eficientes, pois só assim poderão ser garantidos os direitos das mulheres. Assim, para analisar corretamente se as políticas são eficientes, objetiva-se propor a construção de indicadores específicos sobre o assunto.

No artigo denominado “A SAÚDE MENTAL NO BRASIL: CRÍTICAS AO SUCATEAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL” de Dhyane Cristina Oro e Plínio Antônio Britto Gentil, os autores objetivam responder ao questionamento: Está em curso, no Brasil, o sucateamento das políticas públicas na área da saúde mental? Para tanto, lançam mão da pesquisa bibliográfica e documental e do método indutivo, com análise de áreas como direito constitucional e psicologia jurídica, analisando a evolução das políticas públicas na área da saúde mental no Brasil, com descrição histórica pós Constituição Federal Brasileira de 1988 e SUS.

No artigo denominado “A EDUCAÇÃO ANTIDOPAGEM COMO FORMA DE PREVENÇÃO AO DOPING POR CONTAMINAÇÃO CRUZADA”, de Débora Passos, Plínio Antônio Britto Gentil e Carla Abrantkoski Rister, as autoras apontam que a intensidade de casos de doping em atletas profissionais que apresentam resultados analíticos adversos, têm sido recorrentes as situações em que a defesa do atleta se baseia em contaminação de produtos manipulados. O objetivo do estudo é refletir o quanto a educação antidopagem realizada no Brasil pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) e outras entidades responsáveis frente aos atletas impacta positivamente a fim de evitar que infrinjam as regras antidopagem e escolham o esporte limpo e saudável. Como resultado, demonstram o quanto a ABCD tem intensificado seu trabalho na educação antidopagem para que os atletas estejam atentos ao que se pode consumir para que não haja prejuízo, destacando o perigo em manipular produtos, pois podem incorrer em contaminação cruzada.

No artigo denominado “OS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS”, de Caroline Monteiro Gaia Gouvea e Arianne Brito Cal Athias, as autoras analisam as situações em que o Poder Judiciário poderá intervir nos atos praticados pela Administração Pública, mais especificamente, no âmbito das

Políticas Públicas. Justificam esta pesquisa diante da necessidade de encontrar quais as razões para que o Judiciário atue como Legislador Positivo e principalmente quais os limites dessa atuação. Apontam que o Poder Judiciário como guardião da Constituição deve zelar pela organização e harmonia entre os poderes, e pelo equilíbrio orçamentário, além de, revestir-se de conhecimento técnico para proferir decisões mais justas e eficazes.

No artigo denominado “A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS”, de Glauber Daniel Bastos Borges e Arianne Brito Cal Athias, os autores investigam os escândalos de desvios de recursos públicos evidenciam o descaso nas gestões dos poderes institucionais para com as necessidades da população, uma vez que trazem prejuízos aos direitos fundamentais como saúde, educação, saneamento, moradia, emprego e cultura. Isso evidencia a necessidade de estabelecer meios eficazes de fiscalização através dos Tribunais de Contas promovendo um controle específico, coercitivo e especializado, capaz de acompanhar os atos de gestão e conduzir a administração pública ao desiderato traçado nos programas constitucionais que é aplicar os recursos orçamentários na execução de políticas públicas consistentes e capazes de realizar os direitos sociais. Dessa forma, através de pesquisa bibliográfica nas obras doutrinárias especializadas na matéria e em compasso com os precedentes dos Tribunais Superiores concluem que o do controle externo da administração pública, para além de um dever, é considerado um direito fundamental implícito que se materializa através da expertise manifestada pelas Cortes de Contas as quais, nas circunstâncias políticas do atual cenário brasileiro, são consideradas essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

No artigo denominado “INTERCONEXÃO ENTRE TRABALHO INFANTIL, SUBCIDADANIA E SUBINFÂNCIA”, de Carlos Henrique Bezerra Leite e Rosaly Stange Azevedo, os autores tem por objetivo refletir sobre a naturalização do trabalho precoce no Brasil e responder ao seguinte questionamento: qual o motivo de grande parte da sociedade brasileira defender o trabalho precoce para as crianças pobres e o estudo para as crianças das classes mais favorecidas? Para tanto, a partir do aporte teórico e doutrinário pertinente ao tema do trabalho infantil, analisam a interconexão entre a cultura de aceitação do trabalho infantil, fazendo uso da noção de habitus, desenvolvida por Bourdieu, e do conceito apresentado por Jessé de Souza de subcidadania, propomos o termo subinfância, de forma a identificar aquelas crianças que devem trabalhar, de acordo com a sociedade brasileira.

No artigo denominado “A PARTICIPAÇÃO DOS JUÍZES EM PRÁTICAS EMANCIPATÓRIAS: O PROGRAMA TRABALHO, JUSTIÇA E CIDADANIA NA 17ª REGIÃO-ES COMO ESTUDO DE CASO”, de Rosaly Stange Azevedo e Gilsilene Passon

Picoretti Francischetto, as autoras analisam de que forma o programa Trabalho, Justiça e Cidadania, executado pelas Associações de Magistrados Trabalhistas e entidades parceiras, contribui para a participação social dos juízes do trabalho em práticas emancipatórias. Apontam que o programa foi idealizado pela Associação Nacional de Magistrados Trabalhistas com a finalidade de promover a conscientização dos direitos e deveres básicos do cidadão, mediante a integração do Judiciário com a sociedade. Os resultados são no sentido de que a realização de políticas públicas que tenham por objetivo a promoção da cidadania evidencia o compromisso do juiz com a dimensão social da humanidade. A conclusão é que, ao promover a aproximação entre o Poder Judiciário e a comunidade, bem como a conscientização dos direitos e deveres básicos, tais práticas fazem parte da construção de um projeto ainda maior: o de construção de um Estado plural.

No artigo denominado “POLÍTICAS PÚBLICAS QUANTO A CONCRETIZAÇÃO E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA DOS POVOS INDÍGENAS”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores buscam colaborar para os temas pertinentes à proteção dos povos indígenas, em destaque, o direito à sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações dos povos indígenas. Apontam que descaram uma análise doutrinária e normativa com o escopo de caracterizar as fragilidades constitucionais, infraconstitucionais e políticas públicas sobre o direito dos povos indígenas. Observam que propostas de valorização do povo indígena ainda não se apresentam concretas: políticas públicas de demarcação de terras, de atenção integral à saúde, de educação, entre outras, encontram óbices em sua realização, seja pela diversidade das comunidades, seja pela amplitude territorial brasileira.

No artigo denominado “A PROTEÇÃO JURÍDICA DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DA SUA DIGNIDADE E QUALIDADE DE VIDA”, de Ana Maria Viola De Sousa, Luiz Dario Dos Santos e Felipe Marquette de Sousa, os autores objetivam contribuir para os assuntos relacionados à pessoa com transtorno do espectro autista, com destaque, ao direito à dignidade da pessoa humana e sua relação direta com os direitos e obrigações das pessoas autistas, nas searas internacional e nacional. Privilegiam, contudo, um estudo doutrinário e normativo com a finalidade de caracterizar as fragilidades constitucionais e infraconstitucionais brasileiras sobre o assunto com base em pesquisas bibliográfica e documental. Constam que, embora a normatividade legal sobre o tema tenha evoluído, a efetividade da instituição das políticas públicas dirigidas a este contingente populacional,

ainda está longe do seu ideal, especialmente quanto à ausência de estratégias de divulgação das informações à sociedade, bem como a inobservância da intersectorialidade na elaboração e prática de ações e programas.

No artigo denominado “EM QUESTÃO OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 EM ALGUMAS COMUNIDADES DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Eliane Vieira Lacerda Almeida, as autoras apresentam um resultado parcial de um conjunto de pesquisas extensionistas que estão sendo realizadas no curso do Projeto Painel dos Impactos COVID-19 em Comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) que sem vindo desenvolvido de dezembro de 2022 a maio de 2023 pela Escola de Ciências Jurídicas (ECJ), da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) em parceria com uma entidade da sociedade civil, Solares Ação Social e Cidadania, tendo por objetivo a elaboração de um estudo que busque o entendimento dos impactos do COVID-19 em 4 comunidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo três comunidades no município do Rio de Janeiro (Babilônia, Lins de Vasconcelos e Rocinha) e uma no município São Gonçalo (Pombal). Adotam como procedimentos metodológicos a pesquisa exploratória, de tipo qualitativa, valendo-se de recursos bibliográficos e documentais, com método dialético e empírico, através da aplicação de questionário aos moradores das comunidades referidas.

No artigo denominado “ACCOUNTABILITY NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A AUSÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROJETO DE “VLTZAÇÃO” NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann e Patrick Evangelista de Azevedo, os autores introduzem os conceitos de direitos humanos, liberdade de expressão e participação popular, procurando estabelecer uma relação entre as políticas públicas e o direito constitucional à livre manifestação e a recepção desta pelo poder público. Investiga-se a como a evolução das políticas públicas tem como princípio a liberdade de expressão. Abordam a possibilidade de evolução cultural por meio da participação popular no ciclo das políticas públicas. Evidenciam que a previsão legal obrigatoriedade da democracia participativa nas decisões do executivo. Expõem que o modus operandi da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro na Conclusão da importância da liberdade de expressão como modo de evolução político-cultural, além da legitimidade e validade das políticas públicas.

No artigo denominado “RELEVÂNCIA DA ESTRATIFICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ATUAÇÃO RESOLUTIVA E DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Ana Cristina Cremonezi, Valter Foletto Santin e Jaime Domingues Brito, os autores destacam a relevância do conhecimento e da ponderação sobre o ciclo de políticas

públicas para que o controle externo se opere de forma legítima e eficiente. A despeito dos vários órgãos de controle, o estudo aborda especificamente aquele exercido pelo Ministério Público, com enfoque em uma postura resolutiva e preventiva. Na análise, problematizam em que medida o Ministério Público poderá contribuir para tutela de direitos sociais e difusos dos cidadãos, aparelháveis por políticas públicas, sobretudo no âmbito extrajudicial. Como hipóteses de solução, após o apontamento de algumas dificuldades no monitoramento desta seara, buscam aquilatar a relevância do conhecimento sobre o ciclo de políticas públicas para viabilizar o diálogo institucional e a solução extrajudicial, através dos instrumentos administrativos disponíveis à instituição ministerial.

No artigo denominado “AS QUESTÕES AMBIENTAIS E URBANÍSTICAS NOS REGISTROS DE IMÓVEIS: IMPRESCINDÍVEL ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, de Robson Martins e Erika Silvana Saquetti Martins, os autores investigam a atuação preventiva do Ministério Público em diversas searas, que influencia na resolução direta de conflitos, diminuindo o volume de processos nos foros judiciais, solucionando problemas que outrora apenas o Juiz poderia resolver. Apontam que a averbação de notícia ambiental, torna-se fulcral para que tenha efeito erga omnes e as propriedades imobiliárias efetivem sua correlação com o desenvolvimento sustentável, sendo que se possibilita que sejam averbadas outras ocorrências que alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel. Avaliam que a atuação preventiva do Ministério Público em relação a questões registras imobiliárias, sejam ambientais ou urbanísticas, afetarão diretamente as populações de tais localidades, prevenindo litígios e trazendo, por consectário, a paz social.

Desejamos a todos e todas uma ótima leitura.

O AVANÇO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

THE ADVANCE OF PUBLIC POLICIES FOR THE PROFIT OF HOMELESS PEOPLE

Suelen Maiara dos Santos Alécio
Ivan Dias da Motta

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar os direitos sociais de modo geral em relação às pessoas em situação de rua, verificando quais são as políticas públicas brasileiras existentes para este grupo. Para tanto, será utilizada a metodologia de revisão bibliográfica, com a pesquisa de artigos, teses, dissertações e livros, sejam eles físicos ou provenientes de revistas eletrônicas. Conclui-se que as pessoas em situação de rua tem seus inúmeros direitos, dentre eles: os direitos sociais, violados. Há uma dupla invisibilidade social, ou seja, tanto por parte da sociedade, quanto por parte do Estado. Apesar de haver algumas políticas públicas e legislações que visam a tutela da pessoa em situação de rua, fato é que a desigualdade social e a precariedade de vida dessas pessoas ainda existe em larga escala. Nesse sentido, há necessidade de elaboração de políticas públicas que sejam mais efetivas e que não se pautem apenas em caráter assistencialista. Deve-se haver uma preocupação maior para com este grupo levando em consideração suas características. O Estado deve formular medidas de pesquisa mais profundas para compreender quem são e o que levam as pessoas em situação de rua para essa condição de miserabilidade, verificando quais medidas poderiam colaborar na redução deste problema.

Palavras-chave: Direitos sociais, Exclusão social, Pessoas em situação de rua, Política pública, Vulnerabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze social rights in general in relation to homeless people, verifying which Brazilian public policies exist for this group. For this purpose, the methodology of bibliographic review will be used, with the research of articles, theses, dissertations and books, whether physical or from electronic journals. It is concluded that homeless people have their numerous rights, among them: social rights, violated. There is a double social invisibility, that is, both on the part of society and on the part of the State. Although there are some public policies and legislation aimed at protecting homeless people, the fact is that social inequality and the precariousness of these people's lives still exist on a large scale. In this sense, there is a need to develop public policies that are more effective and that are not based solely on a welfare nature. There must be a greater concern for this group taking into account its characteristics. The State must formulate deeper research measures to understand

who they are and what leads homeless people to this miserable condition, verifying which measures could collaborate in reducing this problem.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social rights, Social exclusion, Street people, Public policy, Vulnerability

INTRODUÇÃO

Os direitos sociais constituem-se direitos de segunda dimensão, que complementam os direitos fundamentais (primeira dimensão). Por isso, quando o objeto de estudo é a dignidade da pessoa humana, esses direitos se interligam no intuito de promover a pessoa e garantir o mínimo para uma vida digna.

No primeiro capítulo serão compreendidas e abordadas algumas concepções sobre os direitos sociais, visualizando os direitos sociais gerais e a importância de que eles sejam garantidos a todos, tais como: saúde, educação, trabalho, moradia, alimentação, dentre outros.

No segundo capítulo, será analisado o grupo em situação de rua, compreendendo quem são e como a exclusão social afeta este grupo para que fiquem nessa condição de vulnerabilidade. Será verificado que o Estado também tem sua parcela de culpa em relação às pessoas em situação de rua, tendo em vista que necessita despertar para elaborar políticas efetivas que transformem esse quadro social.

No terceiro e último capítulo, serão compreendidas as políticas públicas em geral e por fim, as políticas públicas que são direcionadas para as pessoas em situação de rua. Será traçado algumas políticas no decorrer da história que abordaram a respeito deste grupo e como está a situação atual quanto a medidas e legislações voltadas para essas pessoas.

A metodologia utilizada será de revisão bibliográfica, com a pesquisa de artigos científicos, teses, dissertações e livros, sejam eles físicos ou provenientes de revistas eletrônicas, com o fim de verificar qual direcionamento tem sido tomado e a abordagem dos autores sobre as pessoas em situação de rua, pesquisando nos principais temas do presente artigo: Direitos Sociais, Pessoas em situação de rua e Políticas Públicas.

1 OS DIREITOS SOCIAIS

O ordenamento jurídico brasileiro, no art. 5º da Constituição Federal de 1988, estabelece um rol de inúmeros direitos que se constituem como essenciais para a vida humana. Todavia, em seu *caput* elucida os principais, sendo: a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988). Tais direitos elencados pelo *caput* deste dispositivo é conhecido doutrinariamente como direitos fundamentais.

Em seguida, o mesmo texto constitucional contempla, no art. 6º os direitos sociais, quais sejam: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Esses direitos representam o bem-estar de todos e a justiça social, conforme prescreve o art. 193¹ do mesmo diploma legal.

Apesar de serem inseridos no texto constitucional representando a essência da pessoa humana, bem como, um complexo de direitos que visam efetivação e promoção da dignidade da pessoa humana, os direitos fundamentais e sociais possuem categorizações e definições particulares e diferentes entre si. O primeiro, abrange as liberdades individuais, direitos voltados para a própria pessoa, e o segundo, tutela bens ligados à sociedade, numa visão coletiva. Nesse sentido, Andreas Krell (2002, p. 19) aduz que os direitos sociais: “São os Direitos fundamentais do homem-social dentro de um modelo de Estado que tende cada vez mais a ser social, dando prevalência aos direitos coletivos antes que aos individuais”.

Os direitos sociais são chamados de direitos de segunda dimensão, intitulados também como direitos prestacionais. De acordo com Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2015, p. 160) são prestacionais no sentido estrito “[...] Resultam da concepção social do Estado. São tidos como os direitos sociais por excelência. Estão concebidos com o propósito de atenuar as desigualdades de fato na sociedade”.

Além do contexto prestacional do Estado, os direitos sociais também representam o papel de protetor, demonstrando uma transformação no Estado que antes tinha o papel de acusar e intervir nas liberdades pessoais, agora, assume a tarefa de tutelar os indivíduos. Nesse sentido, Heloisa Sami Daou (2020, p. 41) “Os direitos sociais demonstram a mudança do papel do Estado, que passa a não mais ser somente garantidor de liberdades, mas assume um papel de protetor. Assim, os direitos sociais ou de segunda dimensão serão utilizados para assegurar atuação planejada do Estado”

Salientam Alan Vendrame e Jamile Coelho Moreno (2011, p. 2) que “[...] esses direitos visam, originalmente, proteger o bem maior assegurado pela Constituição, que é o bem da vida, assegurando o princípio da dignidade da pessoa humana em seu conjunto (vida e dignidade)”.

¹ Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Os direitos sociais fazem referência à efetivação dos direitos de primeira dimensão, pois uma vez não efetivados “[...] inviabilizam o próprio exercício (ou pelo menos o exercício pleno) dos direitos de primeira dimensão e, conseqüentemente, da própria materialização da dignidade humana à população” (SIQUEIRA; ESPÓSITO; SOUZA, 2011, p. 7).

Dessa maneira, denota-se a importância de compreender os direitos como dimensões, não há que se falar de superação e exclusão de uma gama de direitos sobre o outro, como se a evolução excluísse as categorias/gerações anteriores, pelo contrário, eles se complementam. No mesmo sentido, Ivan Dias Motta, Dirceu Pereira Siqueira e Sandra Maria de Menezes Mendonça (2019, p. 319) afirmam que a denominação ‘gerações’ é muito criticada “[...] por não ser os direitos produtos a serem fragmentados, e hoje, o que se observa dos direitos humanos não seja uma questão de sucessão, mas antes, de uma expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos”.

Conforme Mariana Camila Silva Catão (2012, p. 9): “Os direitos sociais constituem-se como prestações positivas por parte do Estado e direcionadas ao indivíduo. Por tal motivo, estão vinculados à destinação, distribuição e criação de bens materiais, o que revela sua dimensão econômica”.

Ao observar os direitos sociais, denota-se que o legislador elenca os principais na Constituição Federal, como por exemplo, o art. 194 que aborda sobre a Seguridade Social, o art. 196 que aborda sobre o direito à saúde, o art. 201 em diante que aborda sobre a Previdência Social (BRASIL, 1988). Dessa maneira, considerando ser a Constituição Federal a principal fonte direta do Direito, bem como, considerando a importância deste texto legal, verifica-se que os direitos sociais estão inseridos na carta constitucional, devendo ser respeitados e garantidos pelo Estado para todos.

Ocorre que, após a leitura do texto legal e em comparação com a realidade social, verifica-se que tais direitos e garantias estão distantes da realidade, principalmente dos mais pobres que vivem à margem social. Por isso, percebe-se que as pessoas em situação de rua não possuem esses direitos garantidos, principalmente os direitos à moradia, à alimentação, à saúde e à educação. Observa-se que os direitos fundamentais e sociais representam os cuidados básicos: mínimo existencial, que deveria ser garantido a todos indistintamente (princípio da igualdade), todavia, no caso das pessoas em situação de rua há uma certa precariedade na efetivação destes, conforme será visualizado no capítulo a seguir.

2 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O grupo populacional em situação de rua, apesar de transparecer simplesmente um grupo vulnerável que necessita de tutela jurídica, em verdade, este traduz-se para algo muito além do que o olhar do Direito puramente. Fato é que as pessoas em situação de rua, consideram-se um grupo complexo que abrange diversas áreas, devendo englobar um estudo completo pela: psicologia, assistência social, economia, antropologia, ciências sociais, jurídica, dentre outras.

Por essa razão, quando o intuito é conceituar pessoas em situação de rua, deve-se verificar a amplitude deste grupo social, não se limitando a apenas uma área da ciência. Apesar de uma certa crítica doutrinária ao conceito que o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 trouxe, este ainda é importante para a compreensão inicial do que são pessoas em situação de rua. Este decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, conceitua as pessoas em situação de rua, como um grupo heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, a ausência de moradia convencional e vínculos familiares fragilizados ou interrompidos (BRASIL, 2009).

Valério de Oliveira Mazzuoli (2018, p. 13) define tal grupo de forma muito similar ao decreto anteriormente comentado, ou seja, em três aspectos: “1 - Como ausência de moradia; 2 - Como forma de discriminação e exclusão social; e 3- Como reconhecimento às pessoas nessa situação de direitos, que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade”. Assim, ao analisar os três aspectos, é possível entender que as pessoas em situação de rua não estão nessa condição simplesmente por escolher viver dessa forma, mas sim, são resultados de diversos problemas sociais, alguns oriundos do seu meio, como os conflitos familiares por exemplo, mas também problemas advindos das omissões estatais que é deficiente na elaboração de políticas efetivas, como por exemplo, a não garantia de direito a moradia para todos.

Um dos pontos mais importantes a respeito das pessoas em situação de rua é que, ao conceituá-los, há um vício de limitar a situação como culpa integralmente do Estado. Fato é que o Estado deve-se mover para transformação social do quadro dessas pessoas, criando e efetivando políticas de promoção humana, o que será melhor abordado no último capítulo. Todavia, não se pode limitar a situação de vulnerabilidade do grupo em situação de rua somente ao Estado, pois a sociedade também os coloca nessa situação quando os exclui.

Sobre a o surgimento do grupo em situação de rua, Souza, Resende e Henriques (2020, p. 196) afirmam que eles constituem-se um dos reflexos da exclusão social: “[...] que a cada dia atinge e prejudica uma quantidade maior de pessoas que não se enquadram no atual modelo econômico, o qual exige do trabalhador uma qualificação profissional, embora essa seja inacessível à maioria da população”.

Como a pessoa em situação de rua não tem um “emprego formal”, ou seja, carece de qualificação e habilidades profissionais para ser inserida no mercado de trabalho, muitas vezes, são consideradas como “inúteis”, é o que afirma Ana Paula Santos Diniz (2019, p. 415) “esse quadro de descartabilidade humana pode ser comparado com a atual realidade, em que há 100 milhões de pessoas em todo o mundo em situação de rua, por serem consideradas “inúteis” ao sistema produtivo e consumidor [...]”, desse modo, o mercado de trabalho e de consumo exige cada vez mais pessoas com experiência, altos níveis de formação técnica, profissional e acadêmica, o que se torna impossível para aqueles que vivem na extrema pobreza.

A sociedade atual visa a produção exacerbada, o prazer acima de tudo e o consumismo exacerbado (Bauman reflete isso por meio de uma sociedade líquida). Assim, quem não se enquadra nesse “padrão” é automaticamente descartado. Na mesma linha de pensamento, Ivan Dias Motta e Caroline Rodrigues Celloto Dante (2016, p. 339) aduzem que “[...] a sociedade está produzindo abundância, mas não necessariamente qualidade de vida, sendo que há camadas e camadas de pessoas que estão sendo “descartadas” pela sociedade”.

A exclusão social, desta forma, é marcada por uma crise de valores na contemporaneidade, a partir do momento em que o homem perde sua própria identidade e já não se reconhece mais como pessoa, o que o leva também ao não reconhecimento de seu próximo. O homem na pós-modernidade encontra-se vazio e descentralizado, é o que se denomina personalidade biopolítica. E é justamente neste cenário complexo que as pessoas em situação de rua passam a ser ainda mais marginalizadas.

O mercado de trabalho e a estigmatização social são fenômenos totalmente interligados quando se fala em situação de rua. Quem não possui moradia/habitação, além de essencial para a vida humana, implica também em outras nuances, como por exemplo, a garantia de um emprego fixo. Pessoas que não possuem casa são discriminadas como

“faveladas”, “sem teto”, ou seja, há um negativo juízo de valor sobre essas pessoas (LUNARDI, 2011, p. 305-306).

Há muitos julgamentos e pré concepções sobre as pessoas em situação de rua, justamente pela sociedade. Muitos acreditam que essas pessoas estão nas ruas porque “querem”, porque “escolheram” viver dessa forma. Todavia, essa condição de rua não é uma escolha de uma pessoa em sã consciência, e muitas vezes, elas vivem dessa maneira devido a essas concepções e olhares discriminatórios da sociedade. A exclusão social acaba reforçando a culpabilização das pessoas em situação de rua, impondo à elas a transformação individual, ou seja, a sociedade atribui à essas pessoas “[...]a responsabilidade exclusiva pelo estado em que se encontram e, por conseguinte, exigir delas que por si mesmas alcancem os recursos para rompimento do vínculo com as ruas” (SOUZA, RESENDE, HENRIQUES, 2020, p. 196).

Assim, no contexto de extrema vulnerabilidade, as pessoas em situação de rua encontram-se nessa situação e utilizam das ruas/logradouros/espços públicos como local para sobrevivência, seja pela exclusão social anteriormente comentada, seja pelas deficientes políticas, ou até mesmo, inexistência de políticas novas para atender as necessidades deste grupo.

A exclusão social, como visto, pode partir não somente da sociedade em si, mas do próprio Estado por meio dos poderes públicos. Nesse sentido, Hannah Arendt (1990, p. 324) revela que, antes, “negava-se ao homem a sua plena integração; hoje, expulsa-se o homem do mundo; ou, o que é pior, faz-se com que ele se intimide e se dê por excluído, rejeite-se por não ter obtido o mérito de poder ser aceito, inclusive por si mesmo”. Dessa forma, sob um ponto de vista vertical (Estado e sociedade), tem-se que este precisa elaborar políticas públicas e ações que atendam e transformem este grupo. O Estado precisa mover-se para capturar os benefícios de várias áreas, dando o devido valor e reconhecimento para essas pessoas, sejam nos aspectos sociais, jurídicos, políticos, assistenciais ou econômicos.

Conforme analisado no capítulo anterior, os direitos sociais visam à concretização dos direitos fundamentais, sendo estes uma segunda dimensão da proteção à pessoa humana (direitos prestacionais/direitos positivos). Dessa forma, o Estado deve buscar ferramentas para garantir o direito: à moradia, à alimentação, à saúde, à educação, etc.

3. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Do contexto social, podem surgir diversos problemas, alguns naturais que não repercutem na esfera jurídica e portanto não possuem “relevância”, e outros que, devido a sua relevância esbarram nos assuntos jurídicos e clamam por providências e políticas que tragam melhorias e modificações naquele quadro social. É justamente desse contexto que surgem as políticas públicas.

A política pública, de forma geral, constitui uma ação governamental que, por meio de ferramentas coordenadas, impulsionam e movimentam a máquina do governo para atingir um determinado objetivo, ou a concretização de um direito (BUCCI, 2006, p. 14). No mesmo sentido, Sturza e Zeifert (2019, p. 13) argumentam que “as políticas públicas são, em sua essência, programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais”.

Celina Souza (2007, p. 69) entende política pública como: “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Na intenção de concretizar os direitos fundamentais e sociais que, deveriam ter sido garantidos naturalmente à todos, as políticas públicas por meio de ferramentas buscam trazer essa igualdade, resolvendo esses problemas sociais. Conforme mencionado no capítulo primeiro, deve-se compreender a ideia de dimensões dos direitos, vez que na primeira dimensão o desejo era abstenção do Estado, todavia, quando se aborda sobre os direitos sociais, exige-se um agir do Estado em prol das pessoas. Assim, relata Heloisa Sami Daou (2020, p. 44) “o Estado deixa a posição de mero expectador e passa a intervir no campo econômico e social, tornando-se sujeito ativo do desenvolvimento e da justiça social, devendo garantir todas as necessidades básicas do ser humano”.

Felipe Chiarello de Souza Pinto e Daniel Francisco Nagao Menezes (2019, p. 400) afirmam que: “O Estado é o local de reconhecimento, debate e resolução dos problemas, existentes em uma determinada sociedade e a política pública é responsável pela identificação, planejamento e resolução dos problemas de determinada sociedade”.

As políticas públicas ganham sua importância porque são inseridas em vários cenários. Os estudos sobre políticas públicas se revelam importantes porque englobam não somente assuntos do Estado propriamente ditos, mas também repercute na economia, no Direito, na sociedade, na política e demais setores (SOUZA, 2007, p. 69).

Baseada na autora Celina Souza, Luciana Marin Ribas (2019, p. 54) compreende que a política pública está na diferenciação entre que “[...]o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais [...]”. Nesse sentido, a mesma autora explica que as políticas públicas devem ser abrangentes, não se limitando em leis, regras e aos aspectos formais, é justamente isso que distingue as políticas públicas das sociais, vez que as públicas tem como foco os processos e atores e as sociais possuem como objetivo alcançar consequências e resultados (RIBAS, 2019, p 54).

Apesar da preocupação central das políticas públicas ser a resolução dos problemas e não se limitar às regras, fato é que ela precisa respeitar os procedimentos para que de fato alcance essa solução efetiva do problema social. Para formulação da política pública, verifica-se algumas etapas, tais como: identificação do problema, sua inclusão na agenda (se for um problema que apresenta relevância e prioridade), discussão, formulação da agenda e de alternativas, processo de tomada de decisão, implementação/execução e avaliação, portanto, há um processo metodologicamente a ser seguido. Esse processo que uma política pública passa, é também denominado como ciclo político-administrativo (HOWLETT, 2013, p. 99).

Verificado o contexto geral das políticas públicas e sua relação com os direitos sociais, denota-se que esses direitos, diferentemente dos de primeira dimensão que raramente precisam de instrumentos de efetivação por meio de políticas públicas, os direitos sociais sem essas políticas públicas inexistem. Nesse sentido, os direitos sociais se relacionam com sujeitos e grupos sociais que literalmente necessitam deles para sobreviverem, por exemplo: os grupos sociais de maior vulnerabilidade, por isso, “[...] dependem do Estado e das instituições para que sejam efetivados e, provavelmente, sem a presença de políticas públicas eficientes e contínuas, instituições fortes e comprometidas, assim como uma economia equilibrada, dificilmente irão se efetivar (SIQUEIRA, MOTTA, MENDONÇA, 2019, p. 315).

As políticas públicas têm seu papel importante de transformar o quadro social das pessoas mais pobres. O que para alguns grupos da sociedade não faz diferença, para as pessoas mais carentes as políticas públicas são as maneiras de instrumentalizar e garantir o mínimo existencial, por isso, as ações governamentais “[...] visam suprimir carências sociais. Os titulares desses direitos são os grupos carentes ou despossuídos –

como sujeito coletivo, ou individualmente, para todas as pessoas que os compõem” (BENEVIDES, 2013).

É nesse contexto que são inseridas as pessoas em situação de rua, tendo em vista que, não possuem voz e vez e precisam de uma representatividade para que os seus direitos sejam garantidos. Dessa maneira, se não houver políticas públicas, programas e ações governamentais em prol dessas pessoas, certamente elas continuarão com seus direitos tolhidos.

3.1 DOS AVANÇOS ALCANÇADOS PELA LEGISLAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O primeiro e mais importante texto legislativo que tutela as pessoas em situação de rua é a Constituição Federal, tendo em vista que, embora de forma genérica, pelo princípio da igualdade, à todos deve ser garantidos os direitos fundamentais, sem distinção de raça, cor, gênero, condição econômica, religião, etc, ou seja, aquele texto previsto no art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em segundo lugar, a Política Nacional de Assistência Social considera-se um dos primeiros textos que abordavam “pessoas em situação de rua”. Esse reconhecimento ocorreu do âmbito do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) em 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Assistência Social. Apesar de não tratar especificamente das pessoas em situação de rua, o texto visou na época tutelar um grande número de pessoas, que tinham entre si, as características socioeconômicas prejudicadas e violação de direitos por meio da exclusão social, conforme prevê pequeno trecho extraído da política abaixo:

A realidade brasileira nos mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros, em especial, de suas crianças, adolescentes, jovens, idosos e pessoas com deficiência, além da geração de outros fenômenos como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados que estão nesta condição não pela ausência de renda, mas por outras variáveis da exclusão social. Percebe-se que estas situações se agravam justamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos (BRASIL, 2004)

Outro importante texto legal foi a Lei nº 11.258 de 2005 que trouxe nova redação ao art. 23 da lei 8.742/93 que dispõe sobre o LOAS: Lei Orgânica de Assistência Social. Assim, o artigo 23 inseriu as pessoas em situação de rua nos serviços socioassistenciais:

“Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei”, adiante a lei insere o inciso II que inclui as pessoas em situação de rua nos serviços de amparo “§2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: II - às pessoas que vivem em situação de rua” (BRASIL, 2005).

Havia um Decreto de 25 de outubro de 2006 que iria instituir Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, no âmbito do SUAS. Todavia, ele foi revogado pelo Decreto nº 10.087, de 2019 integralmente.

Salienta-se que foi em 2005 que ocorreu o I Encontro Nacional sobre População de Rua em Situação de Rua, evento histórico organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ocorrido em 01 e 02 de setembro de 2005, em Brasília.

Este Encontro trouxe inúmeras ideias de políticas públicas articuladas às pessoas em situação de rua. A partir deste Encontro, surgiu o Relatório que registrou os eixos centrais das discussões dos participantes:

O Encontro teve como objetivo geral discutir os desafios e estratégias para a construção das políticas públicas para a população em situação de rua, e contou com a participação de representantes de municípios - pertencentes aos governos municipais, entidades não-governamentais e representativas da população em situação de rua - especialistas no tema e representantes das Secretarias do MDS (BRASIL 2006).

Em 2009 é aprovada a Resolução do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) que tipifica os serviços socioassistenciais. Nessa Resolução há algumas previsões de serviços de proteção social, bem como, a Resolução prevê como impacto social esperado a redução do número de pessoas em situação de rua (BRASIL, 2009, p. 22).

Por fim, surge então o Decreto Nacional e mais conhecido quando o assunto são as pessoas em situação de rua, que é o nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 que Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, no âmbito do SUAS.

Esse decreto, portanto, é a principal política pública para o grupo em estudo, todavia, há uma certa crítica de autores a respeito da definição que o art. 1º do Decreto parágrafo único expressa:

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 (BRASIL, 2009).

Alguns autores vão comentar que o próprio Decreto foi preconceituoso ao elencar as definições em relação ao grupo em situação de rua, pois este, limitou-se a apenas três aspectos. O Decreto não considerou as razões reais que levam à existência deste grupo, segundo Menezes e Pinto (2019, p. 405) é como se o legislador interpretasse que o “morador de rua” fosse o responsável por estar nessa condição, comentam os autores: “[...]desvinculado do resto da realidade da localidade e momento histórico, existindo um problema já na primeira etapa de uma Política Pública, qual seja, a identificação do Problema”.

Há uma conotação de subjetividade do legislador, transparecendo que as pessoas em condição de rua possuem uma preferência em permanecer assim, do que se submeterem a uma política pública (MENEZES; PINTO, 2019, p. 399). Corroboram Silva e Costa (2015, p. 121) “o próprio texto da Política representaria as preocupações dos poderes públicos com aqueles e aquelas que levam um estilo de vida ‘não convencional’, fora da norma, por meio da formulação de políticas públicas de inclusão”, ou seja, o conceito equivoca-se ao limitar as pessoas em situação de rua como resultados de “ausência de vínculos familiares” e moradia dita como “convencional”.

Apesar das críticas doutrinárias, fato é que o Decreto 7.053/2009 prevê disposições (diretrizes, objetivos, princípios, etc) em prol da proteção e do cuidado com as pessoas em situação de rua, inaugurando um importante texto legislativo em proteção própria delas (até o momento não havia um texto específico deste grupo). Isso não significa que foi institucionalmente estruturado, “mas representa um passo importante para a construção dessa política” (RIBAS, 2019, p. 81-82). Ainda dentro dos aspectos positivos da política, prossegue a mesma autora afirmando que essa política atual:

[...] contribuiu para a formulação de uma agenda, inclusive no levantamento de dados (art. 7º, inciso III), passo fundamental para o início da formulação de estratégias de implementação: ter dados quantitativos, saber quem é o público alvo, suas características e demandas. Também o envolvimento de diversos Ministérios e outros órgãos administrativos reforça a intersetorialidade com vistas a romper o histórico assistencial das políticas voltadas ao combate à desigualdade social e pobreza. No entanto, existem alguns aspectos preocupantes. O fato de toda a política estar prevista em um decreto demonstra a sua fragilidade normativa

Desde então, foram surgindo vários outros textos como: portarias, decretos, encontros, resoluções, que foram dando o devido reconhecimento às pessoas em situação de rua, muitas delas ligadas com políticas assistenciais e no âmbito do SUAS. Todavia, compreende-se que este grupo ainda não tem uma tutela integral, visto que muitas políticas são voltadas somente para área da assistência, sendo que na verdade, deve-se olhar sob todas as perspectivas e áreas das ciências de modo amplo, tais como: jurídica, psicológica, social, assistencial, econômica, etc, corroborando o conceito de pessoa em situação de rua e considerando sua multicausalidade.

Os programas e políticas em prol dessa população têm sido mais de cunho assistencialista do que realmente efetivo. É necessário que se rompa com os paradigmas dos programas atuais que, muitas vezes, visam somente uma “higienização social”, no intuito de que sejam adotadas medidas eficazes de inclusão social dessas pessoas em suas famílias, num emprego, promovendo o direito à moradia e à saúde, somente assim pode-se falar em cidadania (ALVES, 2019, p. 85).

De acordo com Denicy de Nazaré Pereira Chagas e outros (2019, p. 383) “as políticas voltadas a essa população, na maioria das vezes, são compensatórias e assistencialistas, não havendo preocupação em diminuir a desigualdade social ou reinserir essas pessoas em suas comunidades e famílias”. Para formular políticas públicas nessa área é necessário um olhar mais cauteloso, “[...] o fenômeno “situação de rua” é complexo, multicausal e precisa ser enfrentado de forma global, tendo como norte uma perspectiva de integralidade e da dignidade do ser humano” (CHAGAS *et al.*, 2019, p. 383).

Houve avanços e dos reconhecimentos ocorridos, isso é fato. Progressos ocorreram, visto que a pessoa em situação de rua sequer era incluída nas políticas e nos textos gerais de leis que visavam algum benefício para os mais carentes. Inclusive, destaca-se que em 2009 foi criada uma Política Nacional somente para o grupo em situação de rua (Decreto 7.053). Entretanto, é importante notar que a desigualdade ainda existe, não houve uma redução do número de pessoas em situação de rua. Há uma rede

de proteção, principalmente na área de assistência social, todavia ela não consegue atingir e atender às diversas necessidades deste grupo populacional.

Deve-se considerar a principal característica das pessoas em situação de rua, qual seja: multicausalidade, para a construção de uma política pública que promova o mínimo de dignidade para elas. Conforme capítulo anterior, verificou-se que essas pessoas demandam ações de diversos setores, não se limitando apenas à assistência. Há que ser feito um estudo aprofundado para que se elabore uma política efetiva e que busque solução no cerne da questão: porque as pessoas estão indo para as ruas? A política pública efetiva buscará solucionar essa pergunta, trabalhando nos aspectos psicológicos, sociais, familiares, econômicos e jurídicos das pessoas carentes e compreendendo a razão e os motivos que os levam para viver uma vida sem dignidade.

Mais do que textos legislativos, resoluções, decretos, é preciso que ocorra efetivação de direitos, promoção humana e redução da desigualdade social. Dessa maneira, é importante sim observar os avanços alcançados, todavia, isso deve ser mais uma razão para buscar melhorias e não uma estagnação acreditando que essas normas por si só já são suficientes.

CONCLUSÃO

Os direitos sociais: saúde, educação, moradia, alimentação, etc, constituem-se como direitos de segunda dimensão. Diferente dos direitos de primeira dimensão, esses clamam um agir do Estado, portanto, um fazer. Denominado também como direitos positivos ou prestacionais, os direitos sociais estão totalmente interligados com as políticas públicas.

Há pessoas e grupos sociais que, sem políticas públicas efetivas, sequer existiriam. Fato é que as políticas públicas assumem papel importante de instrumentalização de direitos que não são naturalmente garantido a todos. Nesse sentido, verificou-se que as pessoas em situação de rua são um desses grupos que necessitam de ações e políticas para que se amenize sua situação de precariedade.

As pessoas em situação de rua, como visto, são marcadas por uma via dupla de invisibilidade: seja a social, seja a estatal. Com a leitura da presente pesquisa, foi possível perceber que a exclusão social e o mundo líquido moderno está cada vez mais colocando este grupo à margem social. Isso dificulta principalmente o reconhecimento de direitos.

Se as pessoas não são vistas, ouvidas ou lembradas, como poderão ser pesquisadas e se tornar sujeito de políticas públicas efetivas?

Apesar de haver um reconhecimento e pequenos avanços nas legislações e textos protetivos, verificou-se que a luta pelas pessoas em situação de rua não pode parar. Notou-se que o Decreto 7.053/2009 que tutelou especificamente as pessoas em situação de rua, também sofre algumas carências, principalmente no conceito do grupo populacional. Dessa maneira, o Estado precisa redobrar os esforços e estudar com maior profundidade este grupo multicausal, buscando medidas que venham garantir o mínimo de dignidade a essas pessoas, bem como, a promoção e qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ALVES, Marília Souza Diniz. Acesso à justiça pelas pessoas em situação de rua: sistema interamericano de direitos humanos. *In*: GRINOVER, Ada Pllegrini *et al.* (org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: reflexões para os jovens. 2013. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/04/4_7_maria_victoria_democracia_dh.pdf Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm. Acesso em: 05 mar. 2023

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CATÃO, Mariana Camila Silva. Entre a doutrina da proteção integral e a reserva do possível uma análise da problemática em torno da efetivação preferencial dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. FIDES: Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade, ISSN-e 2177-1383, Vol. 3, Nº. 1, 2012, págs. 82-98
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4251415>

CHAGAS, Denicy de Nazaré Pereira et al. Direito à saúde das pessoas em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DANTE, Caroline Rodrigues Celloto. MOTTA, Ivan Dias. A personalidade na biopolítica e a ideia de promoção humana. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 3, n. 44, 2016. Disponível em:
<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1752>. Acesso em: 27 mar. 2022.

DAOU, Heloisa Sami. Políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil. In: LEITAO, Andre Studart; MINHOTO, Antonio Celso Baeta; ALVES, Fernando de Brito (Org). **II Encontro virtual do CONPEDI.** Direitos sociais e políticas públicas II. Florianópolis/SC.1. ed. Florianópolis, SC: Editora do CONPEDI, 2020, v. i, p. 39-54.

DINIZ, Ana Paula Santos. A importância das políticas públicas na efetivação dos direitos humanos da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KRELL, Andreas Joachim. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha. Porto Alegre: Sérgio Antonio Frabris Editor. Porto Alegre, 2002. p. 19.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Problema dos Direitos Humanos das Pessoas em Situação de Rua no Brasil. In: CARDIN, Valéria Silva Galdino; VIEIRA, Tereza Rodrigues (orgs.). **Pessoas em situação de rua:** Invisibilidade, Preconceitos e Direitos. Brasília, DF: Zakarewicz, 2018.

PINTO, Felipe Chiarello de Souza; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Superação da Divergência entre Competências Federativas e Formulação de Políticas Públicas: O

Caso dos Moradores de Rua. In: Grinover, Ada Pellegrini et al. (orgs.). **Direitos Fundamentais Das Pessoas Em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2019.

RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos; SOUZA, Leticia Silva Freitas; HENRIQUES, Cirley. Proteção das pessoas em situação de rua: uma análise à luz dos desafios durante a pandemia estado, integração e direitos humanos. *In: Congresso Internacional de Direito do Vetor Norte de BH*, 2020, Belo Horizonte.

RIBAS, Luciana Marin. A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública. Tese de Doutorado. São Paulo, 2019. 292 f.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; MOTTA, Ivan Dias; MENDONÇA, Sandra Maria de Menezes. A segurança jurídica dos direitos econômicos, sociais, e culturais ante as políticas de um modelo de Estado liberal. **Revista Húmus**, [S. l.], v. 9, n. 26, 2019. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/11522>. Acesso em: 12 abr. 2023.

SIQUEIRA, D. P.; ESPÓSITO, M. P.; SOUZA, B. C. L. de. Direito à alimentação e os direitos da personalidade: da previsão à concretização desse direito sob a perspectiva do acesso à justiça. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. e025, 2023. DOI: 10.33636/reconto.v2n2.e025. Disponível em: <https://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/32>. Acesso em: 14 abr. 2023.

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira 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.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

STURZA, Janaína Machado; ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. A realização das necessidades humanas fundamentais: um resultado possível através de políticas públicas sob o enfoque das capacidades. *In: STURZA, Janaína Machado; CORRALO, Giovanni da Silva; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas I, XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI*, Belém / PA. 1. ed. Florianópolis, SC: Editora do CONPEDI, 2019, v. i, p. 05-20.