

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANTONIO VITOR BARBOSA DE ALMEIDA

VISIBILIZAR, DESESTABILIZAR E “FAZER DIREITO”: NARRATIVAS DA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

CURITIBA

2020

ANTONIO VITOR BARBOSA DE ALMEIDA

VISIBILIZAR, DESESTABILIZAR E “FAZER DIREITO”: NARRATIVAS DA
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Vera Karam de Chueiri

CIDADE

2020

A447v

Almeida, Antonio Vitor Barbosa de
Visibilizar, desestabilizar e “fazer direito”: narrativas da
população em situação de rua [meio eletrônico] / Antonio
Vitor Barbosa de Almeida. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná,
Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em
Direito. Curitiba, 2020.

Orientadora: Vera Karam de Chueiri.

1. Moradores de rua. 2. Direito a moradia. 3. Políticas
públicas. 4. Direitos humanos. I. Chueiri, Vera Karam de.
II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 347.254

Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

ATA Nº83

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e dois de abril de dois mil e vinte às 14:00 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **ANTONIO VITOR BARBOSA DE ALMEIDA**, intitulada: **Visibilizar, desestabilizar e "fazer direito": narrativas da população em situação de rua.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: VERA KARAM DE CHUEIRI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), LUCIANA MARIN RIBAS (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP), LEANDRO FRANKLIN GORS DORF (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, VERA KARAM DE CHUEIRI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 22 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 18:04:54.0

VERA KARAM DECHUEIRI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 14:17:31.0

LUCIANA MARIN RIBAS

Avaliador Externo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP)

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 18:12:01.0

LEANDRO FRANKLIN GORS DORF

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Praça Santos Andrade, 50 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80020300 - Tel: (41) 3310-2739 - E-mail: ppgdufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 40097

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitan/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 40097



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ANTONIO VITOR BARBOSA DE ALMEIDA** intitulada: **Visibilizar, desestabilizar e "fazer direito": narrativas da população em situação de rua.**, sob orientação da Profa. Dra. VERA KARAM DE CHUEIRI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 22 de Abril de 2020.

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 18:04:54.0

VERA KARAM DECHUEIRI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 14:17:31.0

LUCIANA MARIN RIBAS

Avaliador Externo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP)

Assinatura Eletrônica

22/04/2020 18:12:01.0

LEANDRO FRANKLIN GORS DORF

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

A todas as pessoas em situação de rua que bravamente resistem às mais perversas formas de exclusão e indiferença, ao MNPR e, humildemente, à memória de Maria Lucia Santos Pereira da Silva.

AGRADECIMENTOS

Nenhum trabalho é realizado isoladamente. Ainda que a dedicação à escrita e ao estudo se deem muitas vezes de forma solitária, inúmeras pessoas contribuem, direta ou indiretamente, para que o resultado alcançado tenha seus méritos partilhados.

Assim, agradeço a Deus, meu guia constantemente questionado, gerador de inúmeros mistérios e também confortos.

Um especial e afetuoso agradecimento à professora Dra. Vera Karam de Chueiri, exemplo de erudição e humildade, pela profícua e acolhedora orientação.

Agradeço especialmente a meus pais, Antonio Xavier e Maria do Carmo, pelos ensinamentos práticos de alteridade e empatia, e incentivo ao aprofundamento teórico.

À Virgínia Almeida, irmã e parceira de viagens territoriais, espirituais e intelectuais, e que sempre foi modelo de estudo e disciplina, além de sempre estar ao lado – pelo amor e afeto.

Especial agradecimento aos amigos, que são a família que escolhemos e com que a vida nos presenteia: Dezidério Lima, Samylla Oliveira, Andreza Chropacz e Mariana Nunes, pelas constantes oitivas e acolhimento fraterno.

À amiga e também da família, Camille Costa, pelo companheirismo acadêmico e incentivo ao ingresso na academia e pela amizade afetuosa na caminhada angustiante dos Direitos Humanos.

Aos queridos amigos e parceiros de diálogos Thiago Hoshino e Dhyego Araújo.

À Adriana Correa e Leandro Gorsdorf um especial agradecimento pelas parcerias e diálogos sempre construtivos em relação à população de rua e pelo incentivo ao ingresso no PPGD da UFPR.

À Luciana Ribas pela escuta atenta e pelo compartilhamento de experiências profissionais em relação à população de rua.

À Sandra Fergutz pelos constantes diálogos, incentivo e disponibilidade em ouvir.

Também especial agradecimento a Luiz Kohara, que gentilmente nos disponibilizou sua pesquisa sobre moradia e população em situação de rua realizada na UFABC; à Luana Lima, que nos encaminhou os relatórios do CNDDH; a Carlos Ricardo e Francisco Nascimento do CIAMP-Rua Nacional pela disponibilização de dados e informações.

Ao MNPR pelo exemplo de luta e engajamento, especialmente ao Leonildo e Carlos Humberto. Ao Tomás Melo (do InRua) pelas conversas sempre produtivas e pelos vários livros emprestados.

A Eliane Betiato, Jaqueline Rabelo e irmã Janete pela parceria nos atendimentos à população de rua na Casa de Acolhida São José.

À acadêmica Luise Dalagrana dos Santos, quem nos auxiliou com a coleta de dados legislativos e judiciais.

Ao CEBB – Centro de Estudos Budistas Bodisativa (ao Buda, ao Darma e à Sanga) pelo acolhimento meditativo.

À UFPR, na pessoa de professores e funcionários, pela excelência do ensino jurídico e que bravamente resiste às investidas conservadoras contra o ensino público.

Agradeço, ainda, aos colegas de trabalho e à Defensoria Pública do Estado do Paraná, local de constante aprendizado e prática.

*“Na verdade, nós não somos moradores de rua, nós não somos mendigos e nós não somos pobres... **Nós somos excluídos da sociedade.***

Exclusão social é sequestro”.

Paulo Barretos, pessoa em situação de rua na cidade de São Paulo.

RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo apresentar a articulação política da população em situação de rua em torno do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, analisando o que é reivindicado e o que é denunciado a partir desse processo de organização, o qual evidencia, com a emergência daquele sujeito da injustiça social, a existência de uma verdadeira subcidadania em relação a essas pessoas marginalizadas. No entanto, essas mesmas pessoas buscam, por meio de uma luta por reconhecimento, romper com a indiferença e o preconceito, contribuindo com a construção da Política Nacional Para a População de Rua, prevista no Decreto 7.053/09, a qual é ao final analisada, destacando-se a sua limitação em relação à política de moradia, elemento central da situação de rua. Para tanto, realizou-se revisão bibliográfica acerca dos temas relacionados ao desenvolvimento do objeto de estudo, estruturando-o em três partes: visibilizar, desestabilizar e fazer direito (ou propor).

Palavras-chave: População em situação de rua; Movimento Nacional da População de Rua; Políticas Públicas; Moradia; Direitos Humanos.

ABSTRACT

This work intends to present the political articulation of the homeless people in Brazil around the National Movement of Homeless People - MNPR, analyzing what is claimed and what is denounced through the process of organization of these movement, which evidences an existence of a under-citizenship from the struggle of that subject of social injustice. However, the homeless people, in a context of a struggle for recognition, sink to break with the prejudice and the indifference, achieving to build the National Policy for Homeless People in Brazil (Decree 7.053/09), which will be analyzed at the end of this work, when it concludes that the housing policy is not emphasized as it should be as a central element of the homeless situation. For the purpose of this work, it has been done an bibliographic review, structuring the work in three parts: visualize, destabilize and making it right (or to propose).

Keywords: Homeless people; National Movement of the Homeless People; Public policy; Housing; Human Rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	12
PARTE I VISIBILIZAR	15
1 “Mendigos”, “vadios” e “desafortunados” - Exclusão e criminalização.	15
1.1_A formação de um contingente de excluídos: A seletividade do “olhar estatal” – a segurança pública como política pública para um problema social:	15
1.2 Quem são as pessoas em situação de rua? Características e dados demográficos.....	27
1.2.1 Uma primeira amostragem do perfil da população em situação de rua no Brasil	34
PARTE II DESESTABILIZAR	40
2 A mobilização política da população de rua e a luta por igualdade:.....	40
2.1 “Uma flor nasceu na rua. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio” – O surgimento do Movimento Nacional da População de Rua - MNPR	40
2.1.1 Uma luta por reconhecimento?	54
2.1.1.1 A desestabilização do “sujeito de direito” a partir da luta da população de rua: a evidência do sujeito da injustiça social	80
2.1.2 A denúncia de uma subcidadania e a naturalização de nossas desigualdades sociais: desafios da luta da população de rua	89
2.1.3 Contributos para a atualização do sujeito constitucional ou a evidência de uma exclusão constituinte/constituída?	107
2.1.4 A Chacina Continua: a morte civil e a morte biológica. Violências física, psíquica e material. A humilhação social.....	117

PARTE III FAZER DIREITO(s).....	139
Capítulo 3 O Decreto federal 7.053/09: a normatização é apenas o ponto de partida, nunca o de chegada.....	139
3.1 A construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua:.....	139
3.2 A política nacional e alguns dos seus desafios:	147
3.2.1 Conceito e objetivo(s) da Política:	147
3.2.2 Censo e a ausência de dados precisos:.....	157
3.2.3 A espécie legislativa, adesão facultativa e ausência de financiamento regular	159
3.2.4 Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento – CIAMP – Rua:	163
3.2.5 Política de Governo x Política de Estado:	167
3.3 As especificidades da(s) política(s) pública(s) para a população em situação de rua: a intersectorialidade, a heterogeneidade e a urgência como imperativos.....	167
3.4 Entre normas garantidoras e práticas e normas criminalizantes	173
3.5 Da assistência social à demanda pelo direito de moradia (o housing first – uma introdução necessária) ou como fazer direito:.....	177
3.5.1 Algumas ponderações:.....	201
4. Conclusões	204
REFERÊNCIAS.....	210
ANEXO	224

INTRODUÇÃO:

Pessoas deitadas (dormindo ou mortas?) nas ruas das cidades, trabalhando como cuidadoras de carro, pedindo esmolas, abrigando-se sob marquises e caixas de papelão para se proteger das intempéries físicas, catando material reciclável etc. são figuras recorrentes no cotidiano urbano.

Embora presentes em considerável número nas grandes cidades, as pessoas em situação de rua são invisibilizadas pela indiferença e pelo preconceito social, sendo elas concebidas como responsáveis pelo próprio fracasso pessoal.

Trata-se de um grupo populacional complexamente heterogêneo composto por homens, mulheres, crianças, homossexuais, transexuais, negros, brancos, todos marcados pela pobreza extrema, rompimento de vínculos familiares e ausência de moradia regular.

O que normalmente se desconhece é que há um movimento social criado e organizado por essas mesmas pessoas, o Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, que congrega regional e nacionalmente a demanda dessas pessoas e que participou da elaboração da Política Nacional da População em Situação de Rua – PNPSR prevista no Decreto 7.053/09. Trata-se, portanto, de uma recente mobilização da qual, tradicionalmente, sempre se duvidou ser possível de acontecer.

Assim, o presente trabalho possui como objetivo apresentar a articulação política da população em situação de rua em torno do MNPR, apontando o que é reivindicado e o que é denunciado a partir desse processo de organização.

Se é certo que esta articulação social se apresenta como algo novo no cenário nacional, também é certo que ela evidencia a perpetuação de uma sociedade profundamente desigual e excludente. Entre a previsão abstrata de direitos e a sua efetiva concretização há uma profunda fenda que o discurso jurídico tradicional não consegue resolver.

Essas mesmas pessoas marginalizadas buscam romper com a indiferença e o preconceito, vindo a contribuir com a construção da Política Nacional Para a População de Rua, que é ao final analisada.

Segundo Joaquin Herrera Flores, o estudo crítico dos direitos humanos nos exorta a sermos realistas e imanentes, o que significa recusar uma posição passiva

diante das injustiças sociais existentes. Deve-se, portanto, atuar criticamente, adotando-se pelo menos três compromissos: 1) visibilizar continua e permanentemente o que foi ocultado, esquecido; 2) estabelecer de um modo constante vínculos e relações que são negados; 3) apontar cursos alternativos de ação social e de reflexão intelectual.¹

Em suma, trata-se de uma tripla tarefa de visibilizar, desestabilizar as situações de injustiça e propor alternativas de ação.²

O presente trabalho se estrutura em três partes, buscando seguir esses compromissos.

Na primeira delas (visibilizar), apresenta-se a população em situação de rua e suas características, evidenciando o tratamento estatal que tradicionalmente sempre foi dedicado a essas pessoas.

Na segunda parte (desestabilizar), busca-se apresentar o nascimento do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, o qual se apresenta como resultado de um processo de articulação política das próprias pessoas em situação de rua.

Nesta parte, são empreendidas reflexões teóricas a respeito da organização política dessas pessoas (como se deu e o que ela evidencia), problematizando-se algumas categorias jurídicas importantes, como sujeito de direito, luta por reconhecimento, identidade do sujeito constitucional e (sub)cidadania.

Por fim, na terceira e última parte (apontar caminhos alternativos), ou como aqui se prefere referir, “fazer direito(s)”, realiza-se uma leitura crítica da Política Nacional para a População em Situação de Rua, indagando-se acerca de suas limitações e alcances. Pretende-se, ainda nesta parte, verificar se deve haver alguma alteração de enfoque em relação às políticas que tradicionalmente vêm sendo adotadas para atendimento a essa população.

¹ FLORES, Joaquín Herrera. **Los derechos humanos como productos culturales**. Crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005, p. 187.

² Os três compromissos apresentados pelos estudos de J. Herrera Flores são assim sintetizados por Manuel E. Gándara Carballido no texto de apresentação da Biblioteca de Joaquín Herrera Flores, no bojo do qual aquele autor destaca: “Toda la obra escrita de Joaquín Herrera Flores desarrolla un ejercicio crítico en el que pretende visibilizar los procesos históricos de lucha a favor de una vida digna, además de desestabilizar desde sus fundamentos las situaciones de injusticia, proponiendo alternativas de acción”. In: CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gándara. **Presentación a La Biblioteca de Joaquín Herrera Flores**. Disponível em <<http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/2016/03/apresentacao-por-manuel-eugenio-gandara.html>> (Acesso em 24/08/2019). Tal sintetização também foi apresentada pelo autor no curso ministrado na Universidade Federal do Paraná nos dias 12 e 13 de junho de 2019 (informação verbal). CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gándara. **Teoria crítica dos direitos humanos**: Mini Curso. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 12-13 de junho de 2019.

Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica acerca dos temas relacionados ao desenvolvimento do objeto de estudo, estruturando-o, assim, em três partes: visibilizar, desestabilizar e fazer direito(s).

As reflexões apresentadas no presente trabalho foram estimuladas a partir de nossa atuação com a população em situação de rua no âmbito da Defensoria Pública do Paraná, o que despertou o desejo de aprofundar os estudos teóricos em relação a esse segmento populacional marginalizado e tão pouco estudado no âmbito jurídico.

A primeira abordagem temática se desenvolveu junto ao “Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direitos Humanos Fundamentais” da PUC/PR (no período 2016-2018).

O ingresso no PPGD-UFPR também se deu em 2018, ocasião em que pudemos aprofundar criticamente os estudos iniciados, ampliando novas perspectivas sobre o fenômeno da população em situação de rua e sua interface com o Direito.³

Certamente, a presente discussão não se esgota aqui ante a amplitude e complexidade do tema. Contudo, o presente trabalho se propõe a contribuir para o recente debate jurídico em relação à população em situação de rua.

³ Em sede do nosso curso de especialização, desenvolvemos o artigo “Pessoas em situação de rua – A luta pelo resgate da cidadania marginalizada e sua relação com a matriz histórica dos direitos humanos”. O ingresso no PPGD-UFPR também se deu em 2018, quando aprofundamos e revisamos algumas premissas outrora adotadas. Durante nossos estudos em 2018 e 2019 foram produzidos e publicados como requisitos e resultados parciais os seguintes artigos: Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITORIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163; Sujeitos à margem: a luta da população em situação de rua - reflexões sobre a sua tutela normativa no Brasil e uma alternativa ao enfrentamento da situação de vulnerabilidade. Apresentado no XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO, pp. 47-62; População em Situação de Rua: a construção de uma Política Nacional (o Decreto 7.053/09) e os seus desafios, apresentado no X Seminário Nacional Sociologia & Política, 2019.

PARTE I: VISIBILIZAR

Capítulo 1 “Mendigos”, “vadios” e “desafortunados” – Exclusão e criminalização

1.1 A formação de um contingente de excluídos: A seletividade do “olhar estatal” – a segurança pública como política pública para um problema social

Diferentemente do que pode parecer, a existência de pessoas em situação de rua não é algo recente. Pelo contrário. O surgimento de pessoas em situação de rua é associado por Marie-Ghisleine Stoffels à decomposição da sociedade arcaica, no contexto greco-romano, e, por conseguinte, com a consolidação da propriedade privada, o surgimento da economia monetária, a instituição da escravidão, a formação das cidades-estado e a difusão do direito escrito.⁴ O indivíduo miserável que não fosse escravizado ou que fosse deserdado do regime escravocrata não tinha outra alternativa para sobreviver senão a prática da mendicância e vadiagem.⁵

Nesse contexto, registre-se a existência do filósofo Diógenes, 404-323 a.c., o qual, após ser expulso de sua cidade natal, foi viver em Atenas habitando um barril como morada. Conta-se que ele teria impressionado Alexandre, o Grande, quando este indagou a Diógenes o que poderia ser feito por ele. Diógenes, sentado no chão, teria dito: “Não me tires o que não me podes dar!”, referindo-se ao fato de Alexandre tapar o sol que aquecia Diógenes em razão daquele imperador estar em pé diante do filósofo.⁶

Na própria Bíblia há registros de pessoas que, marginalizadas (cegos, enfermos, leprosos), solicitavam esmolas pelo caminho.⁷

Nesse cenário e influenciada pela doutrina cristã, a abordagem às pessoas que se encontravam em situação de rua foi, em um dado momento, permeada por

⁴ STOFFELS, Marie-Ghisleine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 60-61. Segundo a autora: “Ondas de vagabundos e mendigos começam a aparecer na Grécia antiga, com a decomposição da sociedade arcaica. Tal processo liga-se à consolidação da propriedade privada, ao estabelecimento da escravidão, à formação das cidades e estados, à difusão do direito escrito e ao aparecimento concomitante da economia monetária e divisão do trabalho. Os mendigos são produtos da expropriação de terras comuns, que os expulsa para a cidade. (...) A institucionalização da mendicância como fenômeno urbano corresponde, em Roma, à mesma dinâmica política e sócio-econômica: despejos rurais para as cidades, extensão do regime escravocrata e do direito humano, consolidando a propriedade privada”.

⁵ MAGNI, Cláudia Turra. **Nomandismo Urbano: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 16

⁶ Brasil. I. População em situação de rua: a abordagem brasileira e a experiência do distrito federal. In: Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Brasília: SDH, 2013, pp. 14-33, p. 14.

⁷ Por exemplo, conferir a história de Bartimeu que pedia esmolas na entrada de Jericó. Esperando Jesus sair de Jericó, onde tinha ido pregar, interpelou-o e pediu que fosse curado de sua cegueira. Cf. Mc. 10, 46-47.

uma ótica caritativa. David Snow e Leon Anderson pontuam, acerca da perspectiva da caridade em relação a essas pessoas, que “durante a Idade Média havia uma tendência de se idealizar a pobreza. Essa tendência pode ser vista no credo de São Francisco, que ensinava ‘que os mendigos eram santos, e que os santos deveriam viver como mendigos’. Tratava-se de uma era de considerável caridade para com os destituídos”.⁸

Stoffels observa que com o término da ocupação do solo (desde o século XII), epidemias (especialmente a peste negra), guerras, revoltas camponesas e crises monetárias fazem aumentar o número de pessoas espoliadas que passam a ocupar as cidades europeias, sendo consideradas vadias. Tal incremento se dá especialmente no século XIV com as revoltas camponesas.⁹

David Snow e Leon Anderson observam que a partir do século XIV, especialmente em razão do descrédito dos ideais cristãos e franciscanos que antes enalteciam a pobreza e em razão dos valores humanistas que enalteciam a riqueza e o sucesso mundanos, a visão voltada às pessoas vivendo nas ruas é alterada. Ainda segundo os autores, com a dizimação de boa parte da população em razão da Peste Negra, na Inglaterra, por exemplo, “as primeiras leis de vadiagem foram propostas com o fim expresso de forçar o contingente cada vez mais reduzido de trabalhadores a aceitar empregos de baixa remuneração e de impedi-los de migrar em busca de melhores oportunidades”.¹⁰

Segundo Cláudia Magni, o aumento considerável do contingente de miseráveis faz cambiar a perspectiva de conceber a pobreza como caridade para concebê-la como um perigo, “deixando de provocar a piedade para instigar o medo e a ameaça à ordem pública, social e moral”.¹¹

Contudo, outro elemento deve necessariamente ser agregado a essa análise, o qual teve o condão de exasperar as causas estruturais¹² para o aumento de pessoas em situação de rua e alterar a ideologia até então vigente: a consolidação do modo

⁸ SNOW, David; ANDERSON, Leon **Desafortunados: Um estudo sobre o povo da Rua**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998, p. 29.

⁹ STOFFELS, Marie-Ghislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 62.

¹⁰ SNOW, David; ANDERSON, Leon. Op. cit., p. 1998, p. 30.

¹¹ MAGNI, Cláudia Turra. **Nomandismo Urbano: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 17.

¹² Como se verá adiante, há múltiplas causas para a ocorrência da situação de rua, sendo de se destacar entre elas: as de cunho biográfico, estruturais e até mesmo as provenientes de desastres naturais de massa.

de produção capitalista. Maria Lúcia Lopes da Silva relembra que “a expropriação do produtor rural e dos camponeses que ficaram privados de suas terras constitui a base da história da acumulação primitiva que deu origem à produção capitalista”.¹³

A autora observa:

Os que foram expulsos de suas terras não foram absorvidos pela indústria nascente com a mesma rapidez com que se tornaram disponíveis, seja pela incapacidade da indústria, seja pela dificuldade de adaptação repentina a um novo tipo de disciplina de trabalho. Dessa forma, ‘muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos, em parte por inclinação, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias’ (idid.: 851). Foi o início de um fenômeno que se generalizou, atingindo toda a Europa Ocidental, no último quartel do século XVIII: o pauperismo. Essa situação, ainda no final do século XV e todo o século XVI, fez surgir nos países da Europa uma legislação rígida contra a vadiagem.¹⁴

Há uma transição, portanto, entre aquela concepção da mendicância, do pobre, como um *locus* sagrado (de piedade, caridade) para uma percepção de seu corpo como um perigo para nova ordem econômica. Stoffels observa que “assistência e a repressão delimitam, assim, um conjunto de fronteiras que criam dois territórios opostos mas que, para constituir-se e manter-se, entram em relações de afirmação/negação: o território do trabalho ‘honesto’ como ordem, o território da miséria-medicância como transgressão”.¹⁵

O Estado, portanto, passa a adotar uma postura de “reinserção”, de “ressocialização” do indivíduo considerado transgressor, o que será realizado predominantemente pela polícia:

Os desempregados – e entre eles, de modo particular, os mendigos – começam a formar no período de transição de modo de produção feudal para capitalista uma camada nitidamente delimitada pelo perigo, a partir do não-trabalho e da não-produção. Constitui-se, dessa maneira, uma faixa estranha (*outsiders*) ao consenso moral e lógica econômica dominantes que deverá ser reintegrada nos limites da ordem por um processo coercitivo que mantém transitoriamente tal população em estado periférico, o estado da regeneração, correção institucional ou penal. Tal movimento de redução de caráter marginal não deixa de ser ambíguo: constitui, ao mesmo tempo, retorno ao consenso dominante e permanência numa área de segregação que confine o indivíduo a uma posição periférica, considerada necessária à sua ressociação. Este controle será realizado por um agente mediador – a polícia, como elemento do ramo repressivo entre o poder e a ‘ordem e lei’.¹⁶

David Snow e Leon Anderson observam que a percepção dos mendigos e

¹³ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 94

¹⁴ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Op. cit., 2009, p. 95.

¹⁵ STOFFELS, Marie-Ghislaine. Op. cit., 1977, p. 91.

¹⁶ STOFFELS, Marie-Ghislaine. Op. cit., 1977, p. 91.

vadios como ladrões e maus, pactuados com o diabo, era compartilhada por Lutero, o qual em 1528 editou a publicação *Liber Vagatorum*¹⁷, de autor desconhecido, com vistas a alertar a comunidade para o fato de que:

príncipes, lordes, conselheiros de estado e todo mundo devem ser prudentes e cautelosos ao lidarem com mendigos, e apreender que, enquanto pessoas não doam nem ajudam pobres honestos e vizinhos necessitados (...) eles dão, pela persuasão do demônio (...) dez vezes mais para vagabundos e canalhas desesperados.¹⁸

Com efeito, Georg Rusche e Otto Kirchheimer observam que a noção de que os pobres são displicentes para o trabalho e que qualquer um que quisesse prosperidade deveria trabalhar arduamente encontram em Lutero um grande defensor.¹⁹ Será com o calvinismo, porém, que a acumulação capitalista e os valores burgueses ganharão maior formulação, segundo os autores.²⁰

O valor do trabalho para o sistema de produção capitalista ganha força distintiva para a classificação dos indivíduos. O sujeito que “contamina” a ordem moral é “aquele que não se submete ao imperativo categórico do trabalho e não é, assim, economicamente útil”.²¹ Esses indivíduos devem ser reorientados para a ordem e para a normalidade.

Georg Rusche e Otto Kirchheimer observam que a burguesia galgou prosperidade através da sua indústria, fazendo com que, através da noção de mérito individual, passasse a ser reconhecida e glorificada como trabalho do sujeito.²²

Neste ponto, é necessário observar que os valores forjados na modernidade²³

¹⁷ SNOW, David; ANDERSON, Leon. Op. cit., 1998, p. 31.

¹⁸ Prefácio de Martinho Lutero ao *Liber Vagatorum*. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/46287/46287-h/46287-h.htm>>

¹⁹ RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. 2ª Ed. Tradução Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revam, 2004, p. 61.

²⁰ I RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. Op. cit., p. 61-63. Valores tais como a justificação de distribuição desigual de bens, privações mais rigorosas para os pobres.

²¹ STOFFELS, Marie-Ghislaine. Ob. Cit., 1977, p. 91.

²² Segundo os autores: “A burguesia, entretanto, conseguiu tornar-se próspera através de sua indústria. Embora o seu caminho para a prosperidade e o poder pudesse ser comparado com o trabalho requerido a qualquer membro das classes subalternas, a sua atividade, de acordo com a valorização então corrente do mérito individual, passa a ser reconhecida e glorificada como trabalho”. In: RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. 2ª Ed. Tradução Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revam, 2004, p. 61.

²³ Segundo Kalina Vanderlei Silva e Maciel Henrique Silva, “modernidade é um conceito histórico que difere do sentido original da palavra e surgido com o Iluminismo, tendo seu ápice nos séculos XIX e XX. Podemos definir a modernidade como um conjunto amplo de modificações nas estruturas sociais do Ocidente, a partir de um processo longo de racionalização da vida. Nesse sentido, como afirma Jacques Le Goff, modernidade é um conceito estritamente vinculado ao pensamento ocidental, sendo um processo de racionalização que atinge as esferas da economia, da política e da cultura. Segundo Sergio Paulo Rouanet, a racionalização econômica levou o Ocidente a dissolver as formas feudais e pré-capitalistas de produção e a elaborar uma mentalidade empresarial fundamentada no cálculo, na previsão, nas técnicas racionais de contabilidade e de administração e na forma de trabalho livre assalariado. (...) A racionalização política, por sua vez, apareceu com a substituição da autoridade descentralizada medieval pelo Estado moderno, com o sistema tributário centralizado, as forças militares

de controle das emoções, trabalho e estima social pelo desenvolvimento de tarefas economicamente úteis vão influenciar a (sub)classificação de indivíduos, distinguindo entre aqueles considerados dignos e aqueles considerados indignos, quadro valorativo este que ainda influencia nossas práticas sociais, conforme se verá mais detidamente na segunda parte deste trabalho com a construção teórica de Jessé Souza.

A intolerância com a mendicância e a vadiagem faz surgir legislações que passam a criminalizar essas condutas, além de propiciar o surgimento das denominadas casas de correção (voltadas para mendigos considerados aptos para o trabalho, desempregados, pequenos ladrões, prostitutas). Segundo Georg Rusche e Otto Kirchheimer,

A essência da casa de correção era uma combinação de princípios das casas de assistência aos pobres (*poorhouse*), oficinas de trabalho (*workhouse*) e instituições penais. Seu objetivo principal era transformar a força de trabalho dos indesejáveis, tornando-a socialmente útil. Através do trabalho forçado dentro da instituição, os prisioneiros adquiriram hábitos industriais e, ao mesmo tempo, receberiam um treinamento profissional. Uma vez em liberdade, esperava-se, eles procurariam o mercado de trabalho voluntariamente.²⁴

Neste ponto, será pontuada que uma das críticas que se faz aos serviços tradicionalmente ofertados à população em situação de rua ainda hoje é justamente o seu caráter “normalizador”, isto é, o de se pretender “reinsere” socialmente a pessoa a partir de oferta de serviços que não se atentam à individualidade das pessoas, o que será tangenciado na terceira parte deste trabalho.

Com a intensificação da exploração dos trabalhadores, especialmente nos períodos pré-industrial e industrial, a repressão à mendicância e à vadiagem é recrudescida.²⁵

Uma das penas passíveis de serem aplicadas às pessoas consideradas vadias, além da prisão, era o degredo para as colônias.²⁶

permanentes, o monopólio da violência e da legislação pelo Estado e a administração burocrática racional.” SILVA, Kalina Vanderlei; e SILVA, Maciel Henrique. **Dicionário de Conceitos Históricos**. 2.ed., 2ª reimpressão. São Paulo : Contexto, 2009 p. 297-298.

²⁴ RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social**. 2ª Ed. Tradução Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revam, 2004, p. 69.

²⁵ MAGNI, Cláudia Turra. **Nomadismo Urbano: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 20.

²⁶ David Snow e Leon Anderson registram que “durante os séculos XVII e XVIII muitos dos moradores de rua da Grã-Bretanha, portanto, foram mandados para as colônias americanas como trabalhadores e criados. (...) A vida nas colônias era frequentemente brutal e exaustiva, em parte porque uma falta constante de trabalhadores levava os empregadores a sobrecarregar de trabalho aqueles eu eles realmente empregavam”. In: Op. cit., 1998, p. 33.

No Brasil, observa-se a presença dessas pessoas desde o período colonial. Emília Viotti da Costa, em seus estudos, observou que foram mandados, dentre os primeiros povoadores da Colônia, os mendigos e vadios, mediante a expedição de um Alvará do então monarca de Portugal, D. João III.²⁷

Desde o início, portanto, a criminalização de condutas associadas à mendicância e à vadiagem foram disciplinadas em terras brasileiras.

Nas Ordenações Afonsinas (1447-1521) a repreensão aos considerados vadios estava prevista no Livro IV, Título XXXVIII, estabelecendo que ao se constatar que a pessoa vivia sem um trabalho ou não estava submetida a um senhor, ela deveria ser degredada. Caso fossem encontrados, ainda, sem um trabalho e sem um senhor, os indivíduos deveriam ser presos e açoitados.²⁸

Já nas Ordenações Manuelinas (1521) o Título LXXII, do Livro V, que estatua que a pessoa que não tivesse amo, senhor ou não tivesse ofício em que trabalhasse, tampouco se submetesse a um senhorio ou ofício dentro de vinte dias contados de sua chegada em qualquer vila ou cidade, essa pessoa deveria ser presa e publicamente açoitada. Em caso de ser pessoa contra quem não coubesse açoite, então ela deveria ser deportada.²⁹

Já as Ordenações Filipinas (1603-1830), de modo semelhante às anteriores, previa no Livro V, Título LXVIII, que a pessoa que fosse encontrada sem senhor, amo ou sem ofício ou que tampouco se submetesse a um senhorio ou ofício dentro de vinte dias contados de sua chegada em qualquer vila ou cidade, deveria ser presa e açoitada publicamente. Caso não fosse possível o açoite contra essa pessoa, ela deveria ser deportada para a África por um ano. Tais Ordenações exortavam, ainda,

²⁷ COSTA, Emília Viotti da. Primeiros Povoadores do Brasil. O problema dos degredados. **Revista de História**, ano VII, n. 27, jul./set., São Paulo, 1956. Apud: MARTINS, Silvia Helena Zanirato. **Artífices do Ócio**: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942). Londrina: Ed.UEL, 1998, p. 44.

²⁸ "I ITEM. Na terra ha hi muitos homeões, que em ella vivem, e não ham mefter alguú, nem vivem com Senhores, e he de perfumir que vivem de mal fazer: pedem-vos por mercee, que mandês enquerer fobre-lo, e os que acharem que affy vivem, que os degradem, e lancem fora de voffos Regnos. [Nesta nota e nas seguintes, foram mantidas as grafias originais, embora algumas delas, como o "s" já não tenha mais grafema.]

Diz El Rey que lhe praz, e que mandará aos feus Corregedores das Comarcas que o façám affy apregoar cada hum Corregedor em fua Comarca; e fe defpois forem achados, que os prendam, e jaçam na cadea atee que filhem alguú mefter, ou vivam com alguem, e nom querendo defpois continuar em ello, que os açoutem publicamente"

²⁹ Do Livro IV, Título XXXII, Dos vaadios: "Mandamos, que qualquer homem que nom viuer com senhor, ou com amo, nem teuer Officio, nem outro mister em que trabalhe, e guanhe sua vida, ou nom andar negoçoando alguu negoçio seu, ou alheio, passados vinte dias do dia que chegar a qualquer Cidade, Villa, ou Lugar, non tomando dentro nos ditos vinte dias amo, e guanhe sua vida; ou se o tomar, e depois o deixar, e nom continuar, seja preso, e açoutado pubricamente; e se for pessoa em que nom caiba açoutes, seja degradado para partes d'Além por huu anno".

que os julgadores fossem muito diligentes em prender e castigar os vadios.³⁰

Em paralelo, as Ordenações Filipinas vedavam expressamente o pedido público de esmolas sob invocação de algum Santo sem licença do Rei tal como disciplinado no título CIII, do mesmo Livro V.

Silvia Helena Zanirato Martins registra que, em 10 de maio de 1808, D. José I, estabeleceu, por meio de um alvará, as linhas gerais do regime policial a ser exercido na Colônia, ordenando maior vigilância em relação às pessoas consideradas vadias. A polícia “passou a ter um livro de registro onde obrigatoriamente deveriam estar registrados todos os moradores do local, declarando o seu ofício, modo de vida ou subsistência e outras informações particulares” com vistas a ter um maior controle dos ociosos da região.³¹

Ainda naquele mesmo alvará, especificou-se a vedação à mendicância, isto é, o pedido público de esmolas, “sem licença prévia e por escrito da mesma Intendência [Geral de Polícia], concedida pelo tempo de seis meses a um ano”, podendo ser prorrogada. Quem fosse encontrado pedindo esmola sem licença, receberia as sanções previstas nas Ordenações. A única exceção comportada era para o homem cego e pobre.³²

O Código Penal do Império (1830), publicado após a independência do Brasil, disciplinava a repressão à mendicância e à vadiagem nos artigos 295 e 296.³³ Aos considerados vadios que não tivessem ocupação honesta e útil, a partir da qual pudesse subsistir, deveriam ser presos com imposição de trabalho de oito a vinte e

³⁰ Livro V, Título LXVIII “qualquer homem que não viver com senhor, ou com amo, nem tiver Officio, nem outro mistér, em que trabalhe, ou ganhe sua vida, ou não andar negoçando algum negocio seu, ou alhêo, passados vinte dias do dia, que chegar a qualquer Cidade, Villa, ou lugar, não tomando dentro nos ditos vinte dias amo, senhor, com quem viva, ou mestér em que trabalhe, e ganhe sua vida, ou se o tomar, e depois o deixar, e não continuar, seja preso, e açoutado publicamente. E se fôr pessoa, em que não caibão açoutes, seja degradado para Africa per hum anno. (...) E mandamos a todos os julgadores que fobre este facto tenha particular cuidado, e fejaõ muito diligentes em prender, e caftigar os taes vadios”.

³¹ Martins, Silvia Helena Zanirato. **Artífices do Ócio**: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942). Londrina: Ed.UEL, 1998, p. 51.

³² Martins, Silvia Helena Zanirato. Op. cit., 1998, p. 51.

³³ Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma occupação honesta, e util, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda sufficiente.

Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.

Art. 296. Andar mendigando:

1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos publicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se offereça a sustental-os.

2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos.

3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades.

4º Quando mesmo invalidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo tambem no numero dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos.

Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mez.

quatro dias. Já os indivíduos que fossem encontrados mendigando (a) em locais em que houvesse estabelecimentos públicos específicos para mendigos, (b) quando houvesse condições de trabalhar ou quem lhes sustentasse, (c) quando fingissem doenças ou (d) quando mendigassem em grupo, a pena prevista era de prisão simples com trabalho segundo as forças do mendigo, de oito a dez dias.

Já o Código Penal de 1890 tratou de maneira mais detalhada a vadiagem e a mendicância. Este diploma previa que a pessoa que se sustentasse de jogos deveria ser julgada e punida como um vadio, nos termos do artigo 374.³⁴ Além disso, o código estabelecia que a pessoa que não tivesse ocupação ou ofício, nem meios de subsistência, nem domicílio certo no qual habitasse ou, ainda, que se sustentasse a partir de meios ilícitos seria apenada com prisão de quinze a trinta dias. Em caso de reincidência a prisão seria de um a três anos. A pena seria extinta se o preso demonstrasse superveniência de renda que lhe possibilitasse a subsistência.³⁵

Interessante notar nessa nova redação dada pelo Código Penal de 1890 a menção à ausência de habitação como elemento componente das condutas da vadiagem, o que, inevitavelmente, abarcaria todas as pessoas em situação de

³⁴ Art. 374. Será julgado e punido como vadio todo aquelle que se sustentar do jogo, além de incorrer na pena do paragrapho unico do art. 369.

³⁵ CAPITULO XIII DOS VADIOS E CAPOEIRAS

Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes:

Pena - de prisão celllular por quinze a trinta dias.

§ 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena.

§ 2º Os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos.

Art. 400. Si o termo for quebrado, o que importará reincidencia, o infractor será recolhido, por um a tres annos, a colonias penaes que se fundarem em ilhas maritimas, ou nas fronteiras do territorio nacional, podendo para esse fim ser aproveitados os presidios militares existentes.

Paragrapho unico. Si o infractor for estrangeiro será deportado.

Art. 401. A pena imposta aos infractores, a que se referem os artigos precedentes, ficará extincta, si o condemnado provar superveniente aquisição de renda bastante para sua subsistencia; e suspensa, si apresentar fiador idoneo que por elle se obrigue.

Paragrapho unico. A sentença que, a requerimento do fiador, julgar quebrada a fiança, tornará effectiva a condemnação suspensa por virtude della.

Art. 402. Fazer nas ruas e praças publicas exercicios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação capoeiragem; andar em correrias, com armas ou instrumentos capazes de produzir uma lesão corporal, provocando tumultos ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incerta, ou incutindo temor de algum mal:

Pena - de prisão celllular por dous a seis mezes.

Paragrapho unico. E' considerado circumstancia aggravante pertencer o capoeira a alguma banda ou malta.

Aos chefes, ou cabeças, se imporá a pena em dobro.

Art. 403. No caso de reincidencia, será applicada ao capoeira, no gráo maximo, a pena do art. 400.

Paragrapho unico. Si for estrangeiro, será deportado depois de cumprida a pena.

Art. 404. Si nesses exercicios de capoeiragem perpetrar homicidio, praticar alguma lesão corporal, ultrajar o pudor publico e particular, perturbar a ordem, a tranquillidade ou segurança publica, ou for encontrado com armas, incorrerá cumulativamente nas penas comminadas para taes crimes.

extrema pobreza que vivessem nas ruas, corroborando, assim, a associação entre pessoas em situação de rua e a criminalidade, relação esta que foi historicamente construída, como se pode perceber nesta breve recapitulação.

Além disso, este código disciplinou, ao lado da vadiagem, a repressão às práticas de capoeira.

Neste ponto, é necessário registrar que, em nossa história, o controle e a repressão às categorias da vadiagem e mendicância estavam “umbilicalmente conectada[s] ao fenômeno da escravidão, organizador da estrutura social da colônia e do império”, conforme observam Alessandra Teixeira et al.³⁶

Registre-se que o então Ministro da Justiça, Ferreira Vianna, apresentou o “Projeto de Repressão à Ociosidade” logo após a abolição da escravidão “com a finalidade principal de controlar os libertos, cuja ociosidade passou a ser vista como ameaçadora à ordem e à lei, leia-se, à propriedade”.³⁷

A repressão da vadiagem e da mendicância, além de estar relacionada à busca pelo controle social dos sujeitos que eram alvos das aludidas normas, respondia também às mudanças sociais de época que, no caso acima, estavam associadas ao trabalho livre (após a abolição da escravidão) e ao processo de urbanização.³⁸

O Código Penal de 1890 ainda disciplinou a repressão à mendicância nos artigos 391 e subsequentes, até o 395 ao lado da repressão à embriaguez (artigos do 396 ao 398). A legislação distinguia entre as pessoas que mendigavam e eram aptas ao trabalho daquelas pessoas que mendigavam e eram inaptas ao trabalho, mas que o faziam em lugares onde existiam asilos e hospícios para internamento dessas mesmas pessoas. Na primeira situação a pena era de oito a trinta dias e na segunda, de cinco a quinze dias.

Caso a pessoa mendigasse fingindo enfermidade para gerar comiseração, a pena de prisão variava de um a dois meses. Se a mendicância ocorria em bandos, a pena era de um a três meses. Por fim, se a pessoa permitisse que alguém menor de

³⁶ TEIXEIRA, Alessandra, SALLA, Fernando Afonso e MARINHO Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha. Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016, p. 385.

³⁷ TEIXEIRA, Alessandra, SALLA, Fernando Afonso e MARINHO Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha. Op. cit., 2016, p. 386.

³⁸ TEIXEIRA, Alessandra, SALLA, Fernando Afonso e MARINHO Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha. Op. cit., 2016, p. 386.

14 anos praticasse a mendicância para si ou para outrem, a pena de prisão variava de um a três meses.³⁹

O Código Penal de 1940 excluiu a mendicância e a vadiagem do rol de crimes, as quais, contudo, foram tipificadas como contravenções penais (Decreto-lei 3.688/41). Entretanto, permanece como crime a conduta de permitir que alguém menor de dezoito anos, sujeito a seu poder ou confiado à sua guarda ou vigilância mendigue ou sirva a mendigo para excitar a comiseração pública (artigo 247, IV, do Código Penal). Tal tipificação é semelhante à do Código Penal de 1890.

A Lei de Contravenções Penais (Decreto-lei 3.688/41), a seu turno, estabelecia a repreensão à mendicância e à vadiagem respectivamente nos artigos 60 e 59.⁴⁰

Apenas em 2009 é que a contravenção de mendicância foi revogada pela Lei 11.983. Contudo, permanece ainda vigente como infração penal a vadiagem, sendo importante notar que a própria Lei de Contravenções Penais, em seu artigo 14, inciso II, estatui como presumivelmente perigosas as pessoas condenadas por vadiagem e mendicância, tornando legalmente explícita aquela presunção socialmente construída da periculosidade e do desvio de caráter dessas pessoas.

De toda esta breve recapitulação, o que se verifica, portanto, é uma tendência criminalizante da pobreza.

A criminalização de condutas tradicionalmente associadas aos pobres e às

³⁹ Art. 391. Mendigar, tendo saúde e aptidão para trabalhar:

Pena - de prisão celular por oito a trinta dias.

Art. 392. Mendigar, sendo inhabil para trabalhar, nos logares onde existem hospícios e asylos para mendigos:

Pena - de prisão celular por cinco a quinze dias.

Art. 393. Mendigar fingindo enfermidades, simulando motivo para armar á commiseração, ou usando de modo ameaçador e vexatorio:

Pena - de prisão celular por um a dous mezes.

Art. 394. Mendigar aos bandos, ou em ajuntamento, não sendo pae ou mãe e seus filhos impuberes, marido e mulher, cego ou aleijado e seu conductor:

Pena - de prisão celular por um a tres mezes.

Art. 395. Permittir que uma pessoa menor de 14 annos sujeita a seu poder, ou confiada á sua guarda e vigilancia, ande a mendigar, tire ou não lucro para si ou para outrem:

Pena - de prisão celular por um a tres mezes

⁴⁰ Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente á ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover á própria subsistência mediante occupação ilícita: Pena – prisão simples, de quinze dias a três mezes.

Parágrafo único. A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.

Art. 60. Mendigar, por ociosidade ou cupidez:

Pena – prisão simples, de quinze dias a três mezes.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena de um sexto a um terço, se a contravenção é praticada:

a) de modo vexatório, ameaçador ou fraudulento.

b) mediante simulação de moléstia ou deformidade;

c) em companhia de alienado ou de menor de dezoito annos.

peças em situação de rua (historicamente associadas aos vadios, mendigos) ainda é encontrada em estatutos penais vigentes mesmo sob a égide de diplomas constitucionais garantistas, algo que não é incomum na ordem neoliberal.

Com efeito, Adriano Sérgio Nunes Bretas observa que:

Diante do surgimento de condutas 'indesejáveis', o Estado neoliberal engendra três estratégias para neutralizar os comportamentos 'desviantes': primeiro, tenta socializar as condutas, mediante políticas assistencialistas; segundo, medicaliza os 'desviantes', associando seus comportamentos a doenças, como o alcoolismo, a toxicodependência, passíveis de tratamento; e, terceiro, penaliza os desvios, mediante o etiquetamento penal dos "não-cidadãos".⁴¹

Loïc Wacquant elenca inúmeros fatores para o avanço de ondas punitivas como resposta a uma insegurança socialmente construída, destacando-se a redução do Estado de Bem-Estar Social, segregação social e racial, fragmentação do campo burocrático, exacerbção do individualismo moral "que sustenta o princípio mântico da responsabilidade individual" e degradação da mão de obra.⁴²

Não à toa em plena vigência de um regime democrático, no Brasil há mais leis penais e processuais penais do que em relação ao período ditatorial civil-militar, como observa Rogério Greco⁴³.

Contudo, o processo penal e o direito penal não são (e nunca foram) aplicados com o mesmo rigor para todos, o que é demonstrado pelas estatísticas do encarceramento pátrio, evidenciando uma "penalização dos penalizados pela desigualdade" social.⁴⁴

Nilo Batista já observava que ao se falar que o Brasil é o País da impunidade, o que se está enunciando por trás desse senso comum é a generalização da "histórica imunidade das classes dominantes", pois, segundo o autor, "para a grande maioria dos brasileiros – do escravismo colonial ao capitalismo selvagem contemporâneo – a punição é um fato cotidiano".⁴⁵

Analisando os processos instaurados contra os homens pobres e

⁴¹ BRETAS, Adriano Sérgio Nunes. **Fundamentos da Criminologia Crítica**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 321.

⁴² WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 2ª ed. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 177.

⁴³ GRECO, Rogério. A Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2014, pp. 795-821, p. 795.

⁴⁴ MORAES, Rodrigo Iannaco de. A prisão provisória de pessoa em situação de rua: desafios hermenêuticos do processo penal democrático. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2014, pp. 743-765, p. 753.

⁴⁵ BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje**. Rio de Janeiro: Revan, 1990, p. 38.

desocupados na cidade de São Paulo, no período de 1933 a 1942, Silvia Helena Zanirato Martins pôde constatar a arbitrariedade policial em relação aos segmentos sociais despossuídos, além de um forte julgamento moralista contra essas pessoas em cotejo com os padrões “socialmente corretos”:

Nos processos analisados foi possível perceber a arbitrariedade policial no trato com os despossuídos, a associação entre pobreza e vadiagem indiferenciando os agentes pobre desocupado e vigarista, o forte conteúdo moral presente na imputação do termo ‘vadio’ àqueles cujo comportamento entrava em choque com os valores socialmente definidos como corretos. Também puderam ser constatadas as estratégias de ação empreendidas pelo homem pobre e desocupado em busca de meios de sobrevivência, nem sempre lícitos, todavia procurados como alternativas diante da não integração em um trabalho contumaz.⁴⁶

Longe de ser algo pontualmente histórico, que ora é analisado em relação à criminalização da população de rua, especialmente no que tange à infração de vadiagem, registra-se um episódio ocorrido em Franca, interior de São Paulo, no ano de 2012. Nesse ano, agentes de segurança pública (da Polícia Militar), motivados por reclamações de moradores locais, passaram a prender dezenas de pessoas que se encontravam em situação de rua enquadrando-as na contravenção de vadiagem.⁴⁷

O que se percebe pelos registros até aqui esboçados, é que a conduta tipificada como ociosa tende à delinquência⁴⁸; não por outra razão o próprio legislador presume como perigosas essas pessoas (art. 14, II, da Lei de Contravenções Penais).

Assim, as categorias de sujeitos colocados à margem da sociedade, considerados como vadios ou mendigos, são vistos como pessoas perigosas e desviantes. Zaffaroni relembra precisamente que “o poder punitivo sempre discriminou os seres humanos e lhes conferiu um tratamento punitivo que não correspondia à condição de *pessoas*, dado que os considerava apenas como *entes perigosos ou*

⁴⁶ MARTINS, Silvia Helena Zanirato. A Representação da pobreza nos registros de repressão: metodologia do trabalho com fontes criminais. In: **Revista de História Regional: Departamento de História da Universidade Estadual de Ponta Grossa**. Vol. 3, nº 1, 1998, pp. 87-116. Versão *e-book* (Kindle).

⁴⁷ A Defensoria Pública do Estado de São Paulo impetrou um *habeas corpus* coletivo, obtendo a liminar para que a ação de recolhimento dessas pessoas cessasse. Cf. CRUZ, Elaine Patricia. Liminar proíbe detenção de moradores de rua por vadiagem. **Carta Capital**. São Paulo, 5 de junho de 2012. <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/liminar-proibe-detencao-de-moradores-de-rua-por-vadiagem/>> Acesso em 29 de outubro de 2019.

⁴⁸ Segundo Rodrigo Iennaco de Moraes, “A atual contravenção do art. 59 da lei especial não difere, substancialmente, de sua matriz histórica, pois, como escreve Damásio de Jesus, ‘o legislador considera que a conduta ociosa, nas condições da figura típica, tende à delinquência’”. MORAES, Rodrigo Iennaco de. A prisão provisória de pessoa em situação de rua: desafios hermenêuticos do processo penal democrático. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D’plácido, 2014, pp. 743-765, p. 752.

daninhos".⁴⁹

Dessa forma, o que se pode verificar é que às pessoas em situação de rua uma postura estatal repressora sempre foi a tônica vertida para as pessoas em situação de rua, consideradas desviantes, perigosas e ociosas. Portanto, não se trata de pessoas invisíveis aos olhos da sociedade e do Estado. Com efeito, são muito bem visualizados: porém, pela ótica seletiva da repressão penal.⁵⁰

1.2 Quem são as pessoas em situação de rua? Caracterização e dados demográficos

Pessoas vivendo em situação de rua não é algo recente em nossa histórica, como verificado no começo deste capítulo, tampouco é algo característico apenas de sociedades ditas periféricas.

Há aspectos que marcam esse fenômeno populacional, embora possam existir maior ou menor intensidade entre as especificidades deste grupo conforme o país ou a região em que se encontram.

Simone Frangella observa que as denominações *sans-abri*, *homeless*, *sem-teto*, população em situação de rua, etc., são utilizadas para caracterizar a movimentação errante nas cidades, sendo todas elas decorrência de "uma gradual adequação da realidade desse segmento à noção de exclusão social, uma noção que emerge na década de 1970 e desde então vem sendo trabalhada em vários contextos sociais diferentes".⁵¹

Maria Lúcia Lopes da Silva sustenta que o fenômeno da população de rua se apresenta como caracterização de seis aspectos: a) multiplicidade de fatores que

⁴⁹ ZAFFARONI, E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017, p. 11.

⁵⁰ Mais aprofundamentos acerca da invisibilidade da população de rua e o que se concebe por essa invisibilidade serão trabalhados mais detidamente na segunda parte do trabalho.

⁵¹ FRANGELLA, Simone M. **Corpos urbanos errantes: Uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2009, p. 49. Contudo, é importante observar que há diferenças entre a figura do errante e a população em situação de rua, embora esta também tenha como característica a errância mais circunscrita à dinâmica da cidade. O errante ou trecheiro ou migrante é reconhecível nas estradas brasileiras e é associado à busca por trabalho de um local para o outro. Simone Frangella observa: "Duas diferenças se ressaltam na comparação com as formas de circulação até então descritas: a primeira é que o migrante em questão estende consideravelmente seus trajetos territoriais. Sua busca pelo trabalho adquire, em geral, escala nacional, a procurar melhores serviços em períodos nos quais o mote propulsor da vida econômica era o progresso. A segunda diferença é que sua dinâmica itinerante tem o trabalho como ponto dos trajetos definidos de acordo com as oportunidades oferecidas. Nesse sentido, ele se diferencia da figura do vagabundo ou mendigo descrito desde a Idade Média, cuja mobilidade era mais circunscrita às cidades, e para quem a prática da mendicância era uma opção mais recorrente do que o trabalho". In: FRANGELLA, Simone M. Op. cit. 2009, p. 48.

levam a pessoa à situação de rua; b) trata-se de uma expressão da questão social contemporânea; c) fenômeno tipicamente urbano; d) preconceito como marca da sociedade em face dessa população; e) particularidades territoriais, embora seja um fenômeno de presença mundial; f) naturalização da situação de rua.⁵²

É recorrente a observação nos estudos acerca desta população que a situação de rua é derivada de uma **multiplicidade de fatores**. Maria Lúcia Lopes da Silva classifica esses fatores em: a) estruturais (tais como ausência de moradia, ausência de trabalho e renda, crises econômicas e institucionais etc.); b) biográficos (relacionados à história pessoal de cada sujeito, como ruptura dos vínculos familiares, doenças mentais, dependência química etc.); c) fatos da natureza ou desastres de massas (terremotos, acidentes ambientais etc).⁵³ Assim, não é possível apontar uma única causa que leva uma ou até mesmo um grande número de pessoas à situação de rua. Esses fatores podem estar presentes de forma concomitante na história de vida das pessoas que se encontram em situação de rua, donde já desponta a complexidade do fenômeno social ora estudado.

Muitos estudos associam o surgimento de pessoas em situação de rua com as desigualdades sociais impulsionadas pelo modo de produção capitalista.⁵⁴ Maria Lúcia Lopes da Silva sustenta ser o fenômeno da população em situação de rua uma manifestação contemporânea da questão social especialmente marcada pelas alterações no mundo do trabalho.⁵⁵

Contudo, em que pese o presente estudo concordar com o fato de o modo de produção capitalista aguçar as crises sociais e incrementar os níveis de miséria da

⁵² A autora apresenta os seis aspectos que ela concebe como característicos do fenômeno da população em situação de rua. Contudo, tais aspectos não se confundem com as características do perfil da população, “embora estejam intrinsecamente interligadas e ambas constituam a substância das propriedades que dão significado ao fenômeno”. In: SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 123.

⁵³ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 105-122.

⁵⁴ Nesse sentido, registre-se: “Desde as Revoluções Industriais até os dias de hoje, o movimento é parecido: a intensificação do processo de urbanização diretamente proporcional à segregação das classes mais empobrecidas, o que contribui para a ida das pessoas para as ruas”. In: BRASIL. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH, 2013, p. 16; DI FLORA, Marilene Cabello. **Mendigos: por que surgem, por onde circula, como são tratados?** Rio de Janeiro: Petrópolis, 1987; SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009. Tivemos a oportunidade de registrar tal observação em nosso artigo *Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos*. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITÓRIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163.

⁵⁵ A autora sustenta que a população em situação de rua é expressão da questão social desde a gênese desta em 1830. Cf. SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 115.

população, a associação entre o surgimento de pessoas em situação de rua e o modelo econômico vigente e suas implicações no mundo do trabalho pode reduzir o espectro multicausal do fenômeno analisado.

Carlos Henrique Araújo observa que “reduzir as explicações do fenômeno da situação de rua no Brasil à desvinculação do mundo do trabalho é um erro, devido à própria história do assalariamento no país”.⁵⁶

Nesse sentido, Cleisa Moreno Maffei Rosa observa:

A presença cada vez mais expressiva de pessoas que habitam em espaços públicos das grandes e das médias cidades brasileiras não é uma questão isolada dos problemas que ocorrem no plano internacional, nas duas últimas décadas, referentes às mudanças intensas no mundo do trabalho e no âmbito do Estado. **Está também intimamente ligada ao modo como a sociedade brasileira se organiza, em um processo concentrador de renda, marcado por desigualdades sociais, conjunturas econômicas de recessão e desemprego e agravamento das más condições de reprodução da vida urbana, como moradia e saúde, por exemplo.**⁵⁷

Assim, não se trata de desconsiderar as implicações que a precarização das condições de trabalho e o incremento do desemprego exercem sobre esse fenômeno social. Faz-se necessário, contudo, atentar-se para a forma como as sociedades marcadas por acentuados índices de desigualdade, como a brasileira, estruturam-se: com índice elevado de concentração de renda, racismo, preconceitos, desemprego, retrocessos nos programas de amparo social, dificuldade em acessar moradia etc.

Tomás Melo também observa que, embora não se deva desconsiderar a implicação que a esfera econômica exerce sobre esse fenômeno populacional, é preciso estar atento à multiplicidade de fatores que dinamizam suas causas:

Tendo a concordar que tais categorias foram utilizadas como forma de referenciar pessoas que ocupavam um domínio desconhecido e de difícil classificação, algo presente até os dias de hoje. Como explicam Vieira; Bezerra; Rosa (2004, p.17), a desigualdade e a pobreza não são privilégio de tal ou qual momento histórico em específico, se modificam no espaço e no tempo e não se encerram apenas no fator econômico (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 2004, p.18). Considerar tais aspectos não significa desconsiderar a esfera econômica e os impactos do desenvolvimento capitalista em sua composição, mas reconhecer a multiplicidade de determinações que dinamizam suas causas e as formas como os que ocupam tais posições se dão a ver e até mesmo reinterpretar suas condições.⁵⁸

⁵⁶ ARAÚJO, Carlos Henrique. Migrações e Vida nas ruas. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 88-120, p. 89

⁵⁷ ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua**. São Paulo: Hucitec, 2005, p. 29. Destaques nossos.

⁵⁸ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”**: Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2017, p. 77.

Basta recordar que a existência de pessoas em situação de rua é registrada mesmo antes da consolidação do modo de produção capitalista, tal como apontado acima por Stoffels.

Contudo, as observações ora lançadas não importam em afastar as consequências sociais que são recrudescidas pelo atual modo de produção, dificultando especialmente a superação das situações de miserabilidade e sofrimento. As ponderações ora realizadas são traçadas apenas para reforçar a multiplicidade causal do surgimento de pessoas em situação de rua.

Outro aspecto pontuado acerca do fenômeno da população em situação de rua é justamente a sua natureza tipicamente urbana. As pessoas em situação de rua tendem a se concentrar nos grandes centros urbanos onde há maior circulação de bens e serviços, aumentando as chances de se obter os meios necessários e improvisados para subsistir.⁵⁹

O preconceito como marca da sociedade em face dessa população é outro importante aspecto a ser ressaltado. Maria Lúcia Lopes da Silva observa que:

Em todas as épocas e lugares sempre houve discriminações relacionadas às pessoas em situação de rua. As diversas denominações pejorativamente utilizadas pela sociedade para designá-las são exemplos do preconceito social existente: 'mendigos', 'vagabundos', 'maloqueiros', 'desocupados', 'bandidos', 'contraventores', 'vadios', 'loucos', 'sujos', 'flagelados', 'náufragos da vida', 'rejeitados', 'indesejáveis', 'pedintes', 'encortiçados', 'toxicômanos', 'maltrapilhos', 'psicopatas', 'carentes', 'doentes mentais', entre outros.⁶⁰

A respeito do preconceito, o próximo capítulo deterá maior atenção. Contudo, é importante deixar desde já consignado que, para além das consequências pessoais que o preconceito incute nas pessoas marginalizadas especialmente no reforço de sua própria imagem depreciada, ele permeia também as condutas do Poder Público em nítidas violações aos direitos da população de rua. É possível, portanto, sustentar que o preconceito da sociedade legitima o extermínio civil e biológico dessas pessoas, como será demonstrado a seguir.

Outro aspecto pontuado em relação à população de rua é a existência de

⁵⁹ "Nos grandes centros urbanos, as áreas de concentração de atividade econômicas comerciais, bancárias ou atividades religiosas e de lazer (supermercados, lojas, bancos, igrejas, bares, praias, centros culturais, centros esportivos etc.) atraem muita gente e são áreas preferidas pelas pessoas em situação de rua, pela facilidade de receber doações ou obter rendimentos realizando atividades econômicas informais, como venda de mercadorias de baixo valor comercial, guarda de carro, serviços de engraxates, revenda de ingressos para acesso a atividades culturais e/ou esportivas etc.". In: Cf. SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 117.

⁶⁰ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 119.

particularidades territoriais. Embora seja um fenômeno global com presença em diversos países, a situação de rua tem especificidades conforme o local em que se estuda o fenômeno. Tais especificidades dizem respeito tanto às causas quanto às características populacionais que compõem o segmento.

Sarah Escorel observa, por exemplo, que na França o trabalho foi o viés sob o qual historicamente a situação dos excluídos e marginalizados foi priorizada, enquanto que no Brasil a autora observou, estudando a população de rua no Rio de Janeiro, na década de 1990, que a fragilização dos laços familiares era o fator preponderante da situação de marginalização.⁶¹ Mesmo em um mesmo país, as características do segmento populacional podem variar de região para região.

Por fim, um último aspecto a ser ressaltado em relação ao fenômeno da população em situação de rua diz respeito justamente à naturalização da situação de rua.⁶² A existência de pessoas em situação de extrema miséria e pobreza ocupando os espaços públicos nos grandes centros urbanos é vislumbrada como algo que sempre existiu e existirá, sendo algo natural das sociedades modernas. Segundo Maria Lúcia Lopes da Silva, trata-se de uma “tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que se encontram”.⁶³ Neste ponto, será analisado no próximo capítulo que a naturalização de nossas desigualdades sociais é legitimada pelo mito da meritocracia, o que faz com que a situação dessas pessoas em situação de rua seja percebida como um fracasso pessoal dos próprios sujeitos.

Muitos desses aspectos pontuados podem ser verificados expressamente na conceituação legal trazida pelo Decreto 7.053/09, que estabeleceu a Política Nacional

⁶¹ Segundo Sarah Esorel, “Na França, onde vigorou uma política de pleno emprego e foi implementado um Estado de Bem Estar Social, a inserção dos indivíduos nas esferas do trabalho (identidade social) e da política (cidadania) possibilitou uma integração social que atenuou os efeitos da restrição dos vínculos familiares. Ao final da década de 80, quando surgiu no cenário a ‘nova questão social’, a pobreza já tinha sido reduzida numericamente e integrada. No Brasil — onde contingentes populacionais numerosos encontraram, ao longo do período republicano, grandes obstáculos de inserção na esfera produtiva, nunca alcançaram um estatuto de cidadania plena e a estrutura familiar se manteve como principal suporte das relações sociais limitar o conceito de exclusão social à esfera do trabalho reduz as possibilidades de compreensão do fenômeno. (...) Nas trajetórias que conduziram à moradia nas ruas, embora o desemprego seja um acontecimento recorrente, não pode ser responsabilizado, isolado das demais vulnerabilidades, pelo processo de desvinculação social. Unificar suas trajetórias sob a categoria dos ‘sem-trabalho’ reflete uma observação parcial do fenômeno social. (...) Essas vulnerabilidades estavam também associadas a outras fragilidades de ordem habitacional, afetiva, de aumento da exposição à discriminação e à violência integrando um processo que se caracterizou principalmente, pela fragilização e ruptura — conflitiva ou não — dos vínculos familiares e de referência primária”. In: ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999. Versão *e-book*, *Kindle*.

⁶² Conforme ficará demonstrado na segunda e terceira partes do presente estudo, a situação de rua aludida é relacionada a uma situação de vulnerabilidade social, marcada pela extrema pobreza. Não se trata de postular pela privatização e limpeza dos espaços públicos conforme abordaremos adiante.

⁶³ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 122.

para a População em Situação de Rua – PNPSR.⁶⁴

Segundo o artigo 1º, parágrafo único do 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.

As características que compõem essa população, do ponto de vista normativo, são: a) a heterogeneidade; b) a pobreza extrema; c) fragilidade ou inexistência dos vínculos familiares; d) inexistência de moradia regular; e) utilização de lugares públicos para sustento e morada.

A heterogeneidade é o principal elemento que desponta na caracterização da população em situação de rua. Trata-se de um segmento populacional composto por homens, mulheres, crianças, brancos, negros, LGBTQ+, idosos, etc. Segundo Sarah Escorel, “o que todas as pesquisas revelam é que não há um único perfil da população de rua, há perfis; não é um bloco homogêneo de pessoas, são populações”.⁶⁵ A autora observa, no entanto, que “há, sim, características frequentemente verificadas, como a predominância do sexo masculino e a situação de carência material, mas cada homem miserável apresenta trajetórias próprias de desvinculação e de chegada às ruas”.⁶⁶ Não se trata, portanto, de um grupo homogêneo de sujeitos.

O conceito legal ainda se refere à predominância da situação de pobreza extrema. Contudo, é necessário observar que pobreza não se confunde necessariamente com miséria. Segundo Marcel Bursztyn:

É importante diferenciar pobreza de miséria: no primeiro caso, trata-se de um nível médio de vida nos patamares inferiores da sociedade; no segundo caso, trata-se de condições de vida abaixo dos padrões mínimos de subsistência. Nesse sentido, é possível que em países ricos, um pobre” tenha um nível de vida superior a grupos não considerados pobres, em países mais pobres.⁶⁷

Assim, ao acentuar a situação de pobreza como extrema, parece que a definição legal pretende se referir à condição de miserabilidade.⁶⁸

⁶⁴ Uma análise mais detida do Decreto e da conceituação legal será realizada na terceira parte do presente trabalho.

⁶⁵ Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 139-170 p. 155.

⁶⁶ ESCOREL, Sarah. Vivendo de Teimosos: moradores de rua da cidade do rio de Janeiro. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 139-170 p. 155.

⁶⁷ BURSZTYN, Marcel. “Da pobreza à miséria, da miséria à exclusão: o caso das populações de rua”. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 27-55, p. 55.

⁶⁸ O Banco Mundial utiliza como parâmetro para classificação da pobreza extrema a sobrevivência diária com USD1,90 por pessoa. O Limiar Internacional da Pobreza foi fixado em USD 1,90 por pessoa por dia, utilizando

Neste ponto, Maria A. C. Vieira, Eneida M. R. Bezerra e Cleisa M. M. Rosa apontam que a pobreza extrema é condição de legitimação da estigmatização que essa população sofre por parte da sociedade, ponto este que será melhor aprofundado com os estudos de Jessé Souza na segunda parte do trabalho. Contudo, cumpre consignar, desde logo, com esteio no estudo das autoras, que:

A pobreza não se reduz, portanto, a uma questão meramente econômica, se constituindo também em parâmetro de avaliação social. Nesse contexto a população de rua, que indiscutivelmente se encontra em situação de extrema pobreza, tem seu lugar social demarcado, estigmatizada pela sociedade como um todo e pela classe trabalhadora em particular.⁶⁹

Outra característica da população em situação de rua é a ausência ou a fragilização dos vínculos familiares. Maria Lúcia Lopes da Silva pontua que existem fatores estruturais ou fatores ligados à vida particular dos indivíduos que levam à fragilização dos laços familiares tais como “desavenças afetivas, os preconceitos relacionados à orientação sexual, a intolerância às situações de uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas”.⁷⁰ A autora ainda observa que é reduzido o número de pessoas que estão em situação de rua com seus familiares.

Por fim, o outro elemento caracterizador da população de rua estampado na definição legal se refere justamente à utilização dos espaços públicos como local de moradia (temporária ou permanente) e sustento em razão da ausência de uma moradia convencional. Neste aspecto, Maria Lúcia Lopes da Silva ensina que:

A inexistência de moradia convencional, regular associada às demais condições conduzem à utilização dos logradouros públicos como ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos ou áreas degradadas, ou seja, galpões e prédios abandonados, ruínas, carcaças de caminhão ou, ainda, redes de acolhida temporária mantidas por instituições públicas ou privadas, sem fins lucrativos, como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente.⁷¹

Em relação à fragilidade habitacional, Maria A. C. Vieira, Eneida M. R. Bezerra e Cleisa M. M. Rosa observam que “na rua misturam-se o morador tradicional e os

factores de conversão da Paridade de Poder de Compra (PPC) de 2011. Disponível em: < <https://www.worldbank.org/pt/research/brief/poverty-and-shared-prosperity-2018-piecing-together-the-poverty-puzzle-frequently-asked-questions> > Acesso em 02/11/2019.

⁶⁹ VIEIRA, Maria A. C., BEZERRA, Eneida M. R. e ROSA, Cleisa M. M. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2004, p. 18.

⁷⁰ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 130-131.

⁷¹ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. Op. cit., 2009, p. 132.

que ficam temporariamente nela e que, por vezes, percorrem vários pontos do País (...).⁷²

Sem esgotar a discussão, é necessário observar que a errância dessas pessoas nos grandes centros urbanos em busca de sustento e abrigo é uma característica que sempre esteve presente na manifestação deste fenômeno populacional. Segundo Simone Frangella, esse movimento errante já desponta o descompasso com a ordem ‘normal’ estabelecida.⁷³ A autora observa, ainda, que ser um errante “implica estar condenado a uma permanente situação liminar, sujeito a um número infinito de desaprovações e sanções, concretizadas, na maioria das vezes, em leis de repressão à sua circulação”.⁷⁴

As características ora analisadas puderam ser constatadas ao tempo da realização do I Censo sobre a população de rua no Brasil, o que será indicado no tópico subsequente.

1.2.1 Uma primeira amostragem do perfil da população em situação de rua no Brasil

Ponto comum nos estudos acerca da população em situação de rua, especialmente nas pesquisas relacionadas à elaboração de políticas públicas para este segmento populacional, é justamente a ausência de uma amostragem demográfica desse universo, já que a população de rua não figura no Censo oficial do governo.

Isso ocorre porque o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE adota o domicílio como critério de investigação. Segundo Aldaíza Sposati, “o Censo Demográfico brasileiro conta com a população a partir de um teto, um domicílio, portanto a primeira grande exclusão da população de rua é essa: não possuem sequer a condição de ‘gente’ para ser recenseada, pois não contam com um teto para viver”.⁷⁵

⁷² VIEIRA, Maria A. C., BEZERRA, Eneida M. R. e ROSA, Cleisa M. M. Op. cit., 2004, p. 48.

⁷³ FRANGELLA, Simone M. **Corpos urbanos errantes: Uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2009, p. 43.

⁷⁴ FRANGELLA, Simone M. Op. cit., 2009, p. 44.

⁷⁵ SPOSATI, Aldaíza. O Caminho do Reconhecimento dos Direitos da População em Situação de Rua: de indivíduo a população. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar** – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p.193.

Tal como será explicitado mais detidamente na terceira parte deste trabalho, durante o processo de discussão e elaboração da PNPSR foi realizada uma primeira contagem das pessoas em situação de rua no Brasil no ano de 2008. Pela primeira vez foi possível, em nível nacional⁷⁶, realizar uma pesquisa para identificar o perfil dessa população.

Segundo os resultados obtidos, foram contabilizadas pela pesquisa nacional 31.992 pessoas em situação de rua entre agosto de 2007 e março de 2008, em 73 cidades com mais de 300.000 habitantes. Contudo, as cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Recife não participaram, pois já haviam realizado contagem em anos anteriores. Se naquele universo de 31.992 pessoas forem acrescentados os dados dessas cidades que realizaram contagem em anos anteriores, o número chega a 45.837 pessoas.⁷⁷

A maioria das entrevistas foi coletada nas ruas (praças, parques, viadutos, etc.), 72,5%, enquanto que 27,5% das entrevistas foram realizadas em instituições.⁷⁸

Segundo os dados obtidos, a população em situação de rua é majoritariamente masculina (82%), com faixa etária entre 25 e 44 anos (53%). A maioria é negra (pardos 39,1% e pretos 27,9%), enquanto que 29,5% se declararam brancos.

Neste ponto, a pesquisa observou que a proporção de pessoas negras na população em situação de rua “é substancialmente maior” em relação à população em geral.⁷⁹ Tal fato, por si só, já evidencia as consequências de nosso histórico de marginalização e exclusão social dos negros em nossa sociedade, o que será pontuado na segunda parte deste trabalho.

Em relação ao nível de renda, a maioria (52,6%) recebe apenas entre R\$20,00 e R\$80,00 semanais. O nível escolar é também baixo, sendo que 15,1% nunca estudaram e 48,4% possuem o primeiro grau incompleto.⁸⁰

⁷⁶ Algumas cidades como São Paulo, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte realizavam pesquisas sobre o perfil da população de rua.

⁷⁷ Cf. SPOSATI, Aldaíza. O Caminho do Reconhecimento dos Direitos da População em Situação de Rua: de indivíduo a população. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar** – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 193-217, p. 210.

⁷⁸ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa Nacional Sobre a População Em Situação De Rua**. Abril de 2008, p. 6.

⁷⁹ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2008, p. 7.

⁸⁰ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2008, p. 7.

No que tange aos motivos de estarem nas ruas, a pesquisa obteve os seguintes dados: a) em razão de problemas com alcoolismo e/ou drogas (35,5%); b) desemprego (29,8%); c) em razão de desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%).

Contudo, neste ponto uma observação se faz necessária. A pesquisa apresenta tais números relacionando aos “motivos pelos quais essas pessoas passaram a viver e morar nas ruas”.⁸¹

Nada obstante, é necessário sempre ter cautela: ao se indagar porque uma pessoa está nas ruas, não significa que a resposta apresentada seja o motivo inicial que deflagrou a ida dela para as ruas. Por exemplo: uma pessoa pode ter perdido casa e emprego, ficando em situação de rua quando pode ter iniciado um processo de dependência química ou desenvolvido algum transtorno mental. Assim, embora ela tenha ficado em situação de rua por um ou mais motivos, ao estar na situação de rua outros fatores podem ser agregados à permanência da pessoa nas ruas.

Além disso, a pessoa que está em situação de rua é rotineiramente submetida a diversas perguntas para utilizar os serviços socioassistenciais, desenvolvendo estratégias para encurtar o emaranhado de perguntas. Neste ponto, o periódico “O trecheiro – Notícias do Povo da Rua”, em seu editorial, observou acerca do início desta primeira pesquisa realizada nacionalmente:

Os dados estão chegando com as limitações que cada pesquisa tem. Neste caso, três se destacam: a qualificação dos pesquisadores, a inexperiência da empresa contratada em relação à população de rua e as duvidosas respostas de quem aprendeu a sobreviver no complexo mundo da Assistência Social. Contar sua vida tornou-se uma rotina para quem sobrevive nas ruas. Cada um encontra um clichê para se safar do emaranhado questionário sobre sua vida pessoal.⁸²

A presente observação se faz necessária para relativizar a livre associação (bastante comum) entre população de rua e uso abusivo de drogas, valendo-lhes de expressões como “craqueiros” ou similares, já que esta primeira pesquisa apontou o uso de drogas como o principal motivo da ida para as ruas. Contudo, veja que em recente publicação, de junho de 2019, a partir de dados do CAD-Único, o Governo Federal apresentou que os fatores apontados como a principal razão para se viver

⁸¹ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2008, p. 7

⁸² Editorial. **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Maio 2008. N. 164, Ano XIX, 2008, p. 2. O jornal “O Trecheiro” é um impresso que desde 1991 veicula notícias referentes à população em situação de rua, buscando dar visibilidade a essas pessoas e desmistificar os preconceitos que rondam essa população. Suas matérias são escritas por pessoas em situação de rua, voluntários e colaboradores. Para mais informações consultar: <<https://rederuasp.wordpress.com/historia/>> Acesso em agosto de 2018.

nas ruas foram: a) problemas com a família (27%), b) desemprego (23%), c) problemas com álcool ou outras drogas (19%), d) perda da moradia (13%).⁸³ O uso de substâncias químicas foi apontado como o terceiro aspecto para a vida nas ruas.

Além disso, é necessário contestar o “pânico moral” criado e alardeado por setores da sociedade, do governo e da mídia em relação a uma suposta epidemia de drogas, em especial o *crack*, que acometeria principalmente as pessoas em situação de rua que viveriam nas denominadas *cracolândias*. Esse discurso tão somente concorre para legitimar as violações perpetradas contra os grupos sociais marginalizados, exacerbando a repressão e o encarceramento. Edward MacRae observa:

O chamado ‘pânico moral’ é geralmente promovido por meios de comunicação e outros importantes formadores de opinião que costumam transmitir visões exageradas e simplificadas de determinadas práticas de grupos sociais já sujeitos a discriminação de vários tipos. Fortes campanhas midiáticas vêm difundindo nos últimos anos sentimentos de medo e rejeição em relação aos usuários de *crack*, criando um clima emocional que atualmente permite e até fomenta, a implementação de políticas públicas de repressão e encarceramento.⁸⁴

O Instituto FIOCRUZ, inclusive, contestando essa crença na existência de uma epidemia de uso de drogas no País, apresentou seus dados referentes ao 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, a partir do qual demonstra que apenas 3,2% da população relatou ter utilizado alguma droga ilícita nos 12 meses anteriores à pesquisa.⁸⁵

Aliás, neste ponto, Maria Lúcia Lopes da Silva observa que “o uso frequente de álcool e outras drogas se impõe muito mais como uma estratégia de subsistência, capaz de ampliar a alienação acerca da situação de rua do que como uma condição ou característica que ajuda a definir esse contingente populacional”.⁸⁶

⁸³ CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília: Ministério de Cidadania. Junho de 2019. Especificamente sobre os dados mais recentes, eles serão abordados na terceira parte do presente trabalho.

⁸⁴ MACRAE, Edward. Prefácio. In: ALVES, Ygor Diego Delgado. **Jamais fomos zumbis** – Contexto social e craqueiros na cidade de São Paulo. Salvador: EdUfba, 2017, pp. 15-21, p. 19

⁸⁵ FIOCRUZ; Ministério da Saúde. **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira – Sumário Executivo**. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, 2017, p. 5. Não se trata aqui de dizer que o uso de drogas não seja um problema enfrentado pela população em situação de rua. Trata-se, com efeito, de apenas relativizar o pânico moral comumente associado a uma epidemia de drogas ilícitas e de que estas sejam a única causa responsável pela manutenção das pessoas nas ruas. Com efeito, por se tratar de um fenômeno multicausal, não é possível atribuir apenas a um único fator a ida e permanência nas ruas. Além disso, dados do próprio governo federal de 2019 já apontaram como principal (não única, é claro) causa para a ida para as ruas não o uso de drogas, mas a fragilização dos laços familiares, algo inclusive que já foi observado por Sarah Escorel em seu estudo acima referendado.

⁸⁶ SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 133.

Sem prejuízo das ponderações já traçadas, o que se busca reforçar é que, tal como acima aventado, não é possível atribuir a um único fator a ida ou permanência para a situação de rua já que se trata de um fenômeno multicausal.

Ainda em relação ao I Censo da população em situação de rua aqui apresentado, os dados revelaram que a maioria dos entrevistados viveu em até três cidades diferentes (59,9%), enquanto que 11,9% informaram residir em até seis cidades diferentes, o que apresenta uma característica errante dessa população.⁸⁷ Neste ponto, é necessário observar que fatores como intempéries climáticas (chuvas, frio, etc.), ações higienistas (como construção de “rampas antimendingos” ou outros artifícios urbanísticos para evitar a permanência de pessoas em determinados logradouros públicos), repressão policial etc. incrementam o processo de desterritorialização da população em situação de rua, isto é, reforçam a sua territorialização precária. As práticas higienistas atreladas à especulação imobiliária expulsam várias pessoas das ruas dos centros urbanos impulsionando-as na busca de novos espaços.⁸⁸

Um importante aspecto apontado pela pesquisa foi a constatação de que 70,9% das pessoas em situação de rua realizam algum tipo de atividade remunerada. Deste universo, 27,5% realizam atividades como catador de materiais recicláveis; 14,1% como flanelinha; 6,3% trabalham na construção civil; 4,2% com limpeza; e 3,1% como carregador/estivador. Somente 15,7% das pessoas pedem dinheiro como principal fonte de renda.⁸⁹

Os dados contribuem para arrefecer aquele senso comum de que as pessoas que se encontram em situação de rua não realizam nenhum tipo de atividade, sendo corriqueiramente tachadas como vadias e ociosas.

Esse primeiro levantamento realizado para conhecimento do perfil da população em situação de rua subsidiou a construção da PNPSR e a elaboração do conceito normativo deste segmento populacional, o que será abordado mais detidamente na terceira parte deste trabalho.

⁸⁷ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Abril de 2008, p. 8.

⁸⁸ Conferir mais detidamente em: VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, pp. 556-605, dezembro de 2008.

⁸⁹ Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2008, p. 10.

É necessário pontuar que a construção da PNPSR e até mesmo a realização desta primeira pesquisa nacional contou com a participação da própria população em situação de rua em torno do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, movimento social este que congrega a participação de pessoas que estão ou estiveram em situação de rua, cuja organização surpreendeu o senso comum e desafiou crenças sociológicas ortodoxas.⁹⁰ Sobre tal movimento, passa-se à sua análise no próximo capítulo.

⁹⁰ Aqui especificamente correntes do marxismo que não enxergavam no lumpemproletariado a possibilidade de politicamente se autorganizar e ser agente revolucionário.

PARTE II: DESESTABILIZAR

Capítulo 2 A mobilização política da população de rua e a luta por igualdade⁹¹

Nesta parte do trabalho, apresenta-se o processo de mobilização política das pessoas em situação de rua, a partir do surgimento do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, o qual, além de evidenciar as violações sofridas por essas pessoas, desponta-se como um importante ator para a reivindicação de direitos e políticas públicas para essa população perante os poderes constituídos.

Todo esse processo de mobilização social das pessoas em situação de rua e o contexto da realidade brasileira em que ele se insere ensejarão as reflexões desenvolvidas no presente capítulo, notadamente a problematização de categorias jurídicas importantes, como sujeito de direito, identidade do sujeito constitucional, luta por reconhecimento e (sub)cidadania.

2.1 “Uma flor nasceu na rua. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio”⁹² – O surgimento do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR

A existência de pessoas vivendo em situação de rua não é algo novo em nossa sociedade como já mencionado. Recente é, porém, a organização política das pessoas em torno de um movimento social que nacional e regionalmente veicula as demandas da população de rua e se faz representar perante órgãos estatais e poderes constituídos.

O Movimento da População de Rua é criado em 2005, durante o 4º Festival Lixo e Cidadania, que ocorreu entre os dias 5 e 10 de setembro, em Belo Horizonte.⁹³ Contudo, até o efetivo lançamento deste movimento, faz-se necessário resgatar os fatos históricos e as condições sociais que precederam (e propiciaram) seu surgimento.

⁹¹ Tivemos a oportunidade de registrar alguns pontos da organização do MNPR em alguns artigos como produtos parciais das reflexões empreendidas ao longo da maturação deste trabalho tal como indicados na Introdução. Contudo, aqui se aborda de forma mais verticalizada e revisada tais reflexões.

⁹² ANDRADE, Carlos Drummond de Andrade. **Antologia Poética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Versão e-book.

⁹³ MENEZES, Gabriel. Caminhar é resistir e se unir é reciclar. **O trecheiro – Notícias do Povo da Rua**. São Paulo. Ano XV, nº 135, Setembro de 2005, p. 3.

Segundo Daniel De Lucca Reis Costa, a população de rua tal como hoje se entende e se manifesta é resultado de um processo histórico inaugurado a partir dos últimos trinta anos do século XX.⁹⁴

Um dos primeiros registros escritos com o termo “população de rua” pode ser referenciado a um documento interno da OAF – Organização do Auxílio Fraternal, sob o título “proposta para o estabelecimento de um Centro de Pastoral e Estudos da população de rua na Região da Sé”.⁹⁵ Essa organização teve atuação decisiva na fase embrionária da articulação política das pessoas em situação de rua. A OAF se tratava de um grupo de pessoas composto por leigos e irmãs da Ordem de São Bento. Essa organização foi originariamente fundada nos anos 1950 pelo padre capelão do Hospital de São Brás.⁹⁶

Esse grupo de pessoas realizava atividades evangelizadoras e caritativas diretamente relacionadas às dinâmicas das ruas, em um contexto social no qual as ações coletivas e políticas ganhavam cada vez mais forças no País:

Numa época em que quase a metade da população da cidade morava em favelas, cortiços ou áreas irregulares, esses novos atores traziam com eles o pressuposto do forte nexos entre democracia política e justiça social. O Estado autoritário era visto como o adversário que deveria ser combatido e imaginava-se que as injustiças sociais seriam suplantadas pela redemocratização. Foi nesse contexto de grande intercâmbio com experiências realizadas nas periferias da cidade que a evangelização nas ruas do centro se politizou cada vez mais.⁹⁷

Irmã Regina, religiosa que participou das atividades à época, narrou que em uma certa ocasião foi realizada uma dinâmica teatral, em que no bojo da encenação tanto as pessoas que não vivem nas ruas quanto as que nelas viviam puderam trocar concepções sobre a vida nas ruas, ocasião em que se despontou a noção de uma coletividade de sofredores. Esta noção foi proveniente da percepção das próprias pessoas em situação de rua:

Quando a gente se mudou para o Glicério, já tinham os encontros aos domingos na Casa de Oração. Tudo muito no começo, onde foi a primeira assembléia com o Povo da Rua. No primeiro momento a nossa casa que era referência, a Ivete fazia reunião com o pessoal. E depois aqui no Glicério

⁹⁴ REIS, Daniel De Lucca Costa. Sobre o Nascimento da População de Rua: Trajetórias de uma Questão Social. In: GEORGES, Isabel. **Saídas de emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo (Coleção Estado de Sítio)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. Versão *e-book*. Edição do *Kindle*.

⁹⁵ MELO, Tomás. Da Rua pra Rua: Novas Configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (organizadores). **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016, pp. 45-66, p. 46.

⁹⁶ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011. Versão *e-book*. Edição do *Kindle*.

⁹⁷ REIS, Daniel De Lucca Costa. Sobre o Nascimento da População de Rua: Trajetórias de uma Questão Social. In: GEORGES, Isabel. **Saídas de emergência: Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo (Coleção Estado de Sítio)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. Edição do *Kindle*.

houve um desenvolvimento maior, pela sopa que a gente começou a fazer lá no viaduto, pelo trabalho dos Catadores. E aqui essa expressão de comunidade era muito forte. **E aí nós fizemos um teatro uma vez.** Neste teatro, **as pessoas que não eram da rua chamavam o Povo da Rua de maloqueiro, e aí eles respondiam que eles não eram maloqueiros, eles eram sofredores.** E isso ficou muito forte para gente, e **essa denominação veio deles.** A gente ia ter um aprofundamento, não chegamos a tanto, mas era muito mais a visão do Servo Sofredor, aquele que resiste, é uma passagem da bíblia. O Servo Sofredor, que é a figura daquele que resiste apesar de todo o sofrimento, apesar de todo o escárnio que sofre, quando chutam e cospem no corpo dele. E toda a resistência de não perder a vontade, essa altivez. **E aí então ficou a Comunidade dos Sofredores da Rua.** E na época havia muitas formas de expressão, havia teatro, havia música e isso foi se divulgando. Então a Missão que fizemos ficou como Missão da Comunidade, Missão dos Sofredores. E fizemos a primeira Missão na Casa de Oração lá na Florêncio de Abreu, quando ficávamos dois, três dias fazendo convivência. Nesse tempo também havia contato com o pessoal das favelas, das ocupações, dos cortiços, havia um intercâmbio (...). Em 79 nós fizemos essa primeira Missão, para discutir a realidade. Então foi nessa primeira Missão que apareceram reivindicações. Tinha uma mulher chamava Natália, uma das reivindicações dela era ter privada e banheiro na rua, **então já começava uma consciência.** Isso numa assembleia.

Perg.: E como que era a assembleia?

Era esse grupo que vinha e nós fazíamos um grande encontro e começávamos a discutir, fazíamos grupos para discutir temas e aí trazíamos os resultados, fazíamos uma placa e trazíamos a placa. E aí em 80 a gente fez a Missão novamente em setembro e decidimos fazer a primeira caminhada. Foi aí que decidimos sair para rua. Até então a gente nunca ia para rua, até então era mais um trabalho ainda mais local. Aí depois nós fomos para rua, tinha a sopa aqui na rua. No viaduto, porque um dos objetivos era esse de dar visibilidade.⁹⁸

Luiz Kohara, um dos fundadores do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos em São Paulo, que também participou dos trabalhos desenvolvidos pela então OAF à época, indicou que, nas atividades, buscava-se trabalhar a noção de povo, contrapondo-se às concepções de mendigos, maloqueiros. Mostrou também que apesar de ter prevalecido a utilização de expressões como sofredores da rua, povo de sofredores, ainda assim elas já traziam em sua semântica a superação de uma visão meramente individual deste fenômeno social.⁹⁹

Segundo Daniel De Lucca, parte dos integrantes da OAF, inclusive, decidiram morar na região central de São Paulo, mais precisamente na Baixada do Glicério, com a intenção de se envolver ainda mais com a dinâmica das ruas: “Com o desejo de

⁹⁸ Entrevista realizada por Daniel De Lucca Costa Reis em sua dissertação de mestrado sobre o tema. In: REIS, Daniel De Lucca Costa. **A rua em movimento** – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, 241 f., p. 57-58.

⁹⁹ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*.

considerar a ‘classe sofredora em seu conjunto’, começou-se a querer transformar os pobres e marginalizados do centro em ‘povo’, vencendo a dispersão característica da rua, reunindo as pessoas e ‘formando comunidade’”.¹⁰⁰ Esses integrantes da OAF se colocaram, portanto, como coadjuvantes na luta dessa população e não apenas como meros agentes filantrópicos.

A partir das aludidas narrativas já é possível depreender o impacto da atuação política da OAF junto às pessoas em situação de rua, donde se depreende por sua vez a inflexão da perspectiva individualista de sofrimento para uma dimensão coletivista. Interessante notar o princípio de engajamento das próprias pessoas marginalizadas para a reivindicação de direitos e de questionamento dos estigmas comumente a elas atribuídos.

Sobre essa configuração político-religiosa, Daniel de Lucca interpreta, a partir de seus estudos etnográficos, que:

Como não se tratava mais de maloqueiros, vagabundos ou mendigos, mas de um povo sofredor, que vivia nas ruas da cidade e tinha de encontrar seu caminho como rebanho escolhido, a rua tornou-se terra de missão. Uma missão que buscava denunciar as violências e anunciar as boas novas, delatando a morte que espreitava a rua e afirmando publicamente a existência de uma vida que resistia e insistia em sobreviver. Portanto, uma missão que se apresentava como um ideal tanto religioso quanto político e articulava uma narrativa salvacionista e socialista em que as referências a Cristo e a Marx ajudavam a compor um poder pastoral imbuído de uma teleologia de coloração democrático-popular.¹⁰¹

Tomás Melo observa que “as experiências práticas e formulações conceituais deste grupo de religiosos favoreceu a experimentação de métodos e o desenvolvimento de novas formas de trabalho com a população de rua”.¹⁰² Neste particular, o aludido autor ainda observa que muitos dos militantes mais antigos do MNPR tiveram contato direto com as práticas realizadas e inspiradas pela OAF.

Impende notar que toda essa mobilização estava inserida num contexto refratário aos direitos das pessoas em situação de rua.

Tal como já apresentado na primeira parte deste trabalho, o olhar predominantemente voltado a essa população sempre foi o da criminalização. Veja, por exemplo, na década de 1960, próximo ao período de articulação política aqui analisado, a deflagração da operação “mata-mendigos” em que pessoas em situação

¹⁰⁰ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*

¹⁰¹ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*.

¹⁰² MELO, Tomás. Da Rua pra Rua: Novas Configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (organizadores). **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016, pp. 45-66, p. 47.

de rua foram exterminadas numa operação de verdadeira limpeza urbana para a visita da Rainha Elizabeth II ao Rio de Janeiro.¹⁰³

Além disso, nas décadas de 1970-1980, auge das atividades da OAF, o País atravessava o período de uma ditadura civil-militar. Nesse ponto, Daniel de Lucca registra:

Num momento em que o país experimentava a truculência do aparato estatal, a relação dos agentes públicos com o universo das ruas era baseada unicamente em práticas violentas e repressivas de remoção e expulsão do espaço público. Em particular, a gestão municipal [em São Paulo] de Jânio Quadros (1985-1988), cujo símbolo era uma vassoura, caracterizou-se por uma intensa e sistemática perseguição às pessoas que viviam e trabalhavam nas ruas da cidade considerava-se que os catadores sujavam as ruas, ao vasculhar o lixo em busca de material. Jânio Quadros também deu continuidade à prática de cercar os viadutos, iniciada na gestão de Mário Covas (1983-1985).¹⁰⁴

Nos anos 1980, há um aumento do número de pessoas que passaram a viver nas ruas em razão da elevação do índice de desemprego, aumentando-se ainda mais a tensão entre a existência dessas pessoas e intolerância social e estatal. Assim, “o simples recolhimento ou remoção – para a prisão, para a periferia, para outras cidades, ou então para o cemitério – já criava dificuldades para a polícia, visto o número de pessoas que vivia nas ruas”.¹⁰⁵

Ainda no final da década de 1980, durante o mandato da prefeita eleita Luiza Erundina, a cidade de São Paulo instituiu o “Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População de Rua”, coordenado pela supervisora regional da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, Cleisa Moreno Maffei Rosa. O fórum contava com reuniões periódicas com o objetivo de qualificar o debate e ainda ações referentes à população de rua, contando com a experiência das oblatas da OAF, militantes e técnicos. A prefeitura realizou parcerias com organizações para oferta de serviços especializados, inaugurando uma Casa de Convivência, que tinha como aporte o Centro Comunitário da Baixada do Glicério, forjado pelos integrantes da Comunidade dos Sofredores de

¹⁰³ Conferir: ANTONIO, Mariana Dias. **A “Operação mata-mendigos” e o jornal Última Hora (Rio de Janeiro, 1961-1969)**. Vozes, Pretérito & Devir – Revista de História da UESPI. Ano VI, Vol. IX, Nº I (2019), pp. 85-105. Ainda, registre-se que esse episódio foi retratado no filme “Topografia de um Desnudo”, da diretora Teresa Aguiar. Conferir: BATISTA, Wagner Braga. **Revitalizando o crime do Rio da Guarda**, disponível em <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=15585> Acesso em agosto de 2019.

¹⁰⁴ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*.

¹⁰⁵ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*. [Grifos nossos.]

Rua. Essa casa foi inicialmente a principal referência de atuação estatal junto à população de rua.¹⁰⁶

No ano de 1985, é importante destacar a fundação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. Contudo, diferentemente do que ocorreu com o MNPR, aquela primeira organização foi concebida e composta por voluntários, educadores e colaboradores que trabalhavam com crianças e adolescentes em situação de rua¹⁰⁷, enquanto este último se refere ao movimento social forjado e composto pelas próprias pessoas em situação de rua. O registro, entretanto, da criação do MNMMR é importante para ilustrar que a temática acerca da existência de pessoas em situação de rua vinha cada vez mais ganhando atenção.

Nos anos 1990 haverá uma intensificação da mobilização em torno da e com a própria população de rua. Em São Paulo, por exemplo, no mês de maio de 1991 foi realizado o “primeiro dia de luta da população de rua”.¹⁰⁸

Em 1993, no dia 23 de julho, oito garotos, entre crianças e adolescentes, que dormiam próximos à catedral da Candelária no Rio de Janeiro, foram assassinados a tiros por policiais militares. O episódio ficou conhecido como Chacina da Candelária, causando forte comoção nacional e internacional.¹⁰⁹

Contudo, foi a partir dos anos 2000 que a mobilização política e social da população de rua galgou maiores passos e maior intensidade.

Segundo Tomás Melo,

o início dos anos 2000 marca uma virada na história de organização da população de rua, com o aparecimento de novos contornos de movimentos organizados e articulados pelas pessoas em situação de rua como protagonistas. Alguns fatos importantes nessa época foram: em 2003, em São Paulo, a eleição de três representantes da população de rua no Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua. Em 2004, um grupo de pessoas em situação de rua assume a coordenação do Fórum de São Paulo, e, ainda, deu-se início à Plenária Fala Rua, um espaço mensal de reunião para auto-organização das pessoas em situação de rua. Paralelamente, em Belo Horizonte, há também um trabalho embrionário do movimento chamado ‘A Rua em Movimento’, que também pretendia a auto-

¹⁰⁶ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*

¹⁰⁷ VALLAURI, Mara. **Movimento Nacional de Meninos e meninas de Rua**. Curitiba: Gráfica Popular, 2006, p. 395: “É uma organização popular não-governamental, fundada em 1985, autônoma, composta de uma rede de educadores, ativistas e colaboradores todos basicamente voluntários e uma rede de programa de educação social que buscam, com a participação das próprias crianças e adolescentes de camadas populares, a conquista e a defesa de seus direitos”.

¹⁰⁸ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*.

¹⁰⁹ Sobre o episódio, cf. SILVEIRA, Daniel; BOECKEL, Cristina. “Chacina da Candelária: sobrevivente ainda tem pesadelos, diz irmã”. **G1 – Rio de Janeiro** 23/07/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/chacina-da-candelaria-sobrevivente-ainda-tem-pesadelos-diz-irma.html> Acesso em 26 de agosto de 2019.

organização para enfrentar os desafios da discussão de políticas públicas com o governo.¹¹⁰

Na mesma esteira, em 2001, no dia 7 de junho, em Brasília, é realizada a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, em conjunto com catadores de Material Reciclável, para buscar dar visibilidade à triste realidade enfrentada por essas pessoas.¹¹¹ “Na época, os movimentos reivindicaram um encontro com o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, mas o pedido foi ignorado”.¹¹²

Mais precisamente, é no ano de 2004 que a organização política das pessoas em situação de rua ganha maior consolidação. Foi neste ano que ocorreu o episódio que ficou nacional e internacionalmente conhecido como a “Chacina da Praça da Sé”: entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004 quinze pessoas que se encontravam dormindo nas ruas do centro de São Paulo, próximas da Praça da Sé (dez pessoas na madrugada do dia 19/08 e mais cinco pessoas na madrugada do dia 22/08) foram violentamente atacadas, culminando no óbito de sete delas.¹¹³

A arma utilizada para as execuções se aproximava a uma tonfa, objeto utilizado por policiais militares e guardas-civis metropolitanos, suspeitando-se do envolvimento de agentes estatais no ocorrido.¹¹⁴

O fato desencadeou uma série de mobilizações sociais, no bojo das quais, além de se lamentar as mortes ocorridas no espaço público, exigia-se a responsabilização dos autores do crime, bem como ficava evidente a fragilidade a que estavam (e ainda estão) submetidos os corpos dispersos pelas ruas da cidade. Acerca deste período, Daniel de Lucca relembra:

No primeiro ano que se seguiu ao ocorrido, todos os dias 19 de cada mês (data das primeiras mortes) foram marcados por manifestações de rua que

¹¹⁰ MELO, Tomás. Da Rua pra Rua: Novas Configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016, p. 51.

¹¹¹ **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Ano XI, nº 86, junho de 2001, p. 1. O jornal “O Trecheiro” é um impresso que desde 1991 veicula notícias referentes à população em situação de rua, buscando dar visibilidade a essas pessoas e desmistificar os preconceitos que rondam essa população. Suas matérias são escritas por pessoas em situação de rua, voluntários e colaboradores. Para mais informações consultar: <<https://rederuasp.wordpress.com/historia/>> Acesso em agosto de 2018.

¹¹² BESSI, Renata. “Cultura da rua ocupa Brasília”. **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Ano XIX, nº 191, setembro/outubro de 2010.

¹¹³ Conferir: Polícia registra novo ataque a moradores de rua de SP. **Estadão On-Line**. São Paulo: 24 de agosto 2004. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-registra-novo-ataque-a-moradores-de-rua-de-sp,20040822p14975>>

Polícia ouve mais três testemunhas no caso dos moradores de rua. **Folha de São Paulo On-line**. São Paulo: 26 de agosto de 2004. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98716.shtml>> e Nove moradores de rua permanecem internados em estado grave. **Folha de São Paulo On-line**. São Paulo: 23 de agosto de 2004 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98570.shtml?loggedpaywall>> Acessos em 07/2018.

¹¹⁴ DE LUCCA, Daniel. Morte e vida nas ruas de São Paulo. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016. p. 26.

eram designadas como “atos pela vida”, mas que se realizavam como espécies de “lutos públicos”. Estes rituais buscavam dar existência, publicidade e nome às mortes de rua, não as deixando permanecer no silêncio e na privação do anonimato. (...) Naquela centralidade urbana conjugavam-se simbolismos religiosos e políticos, numa dramatização das mortes e vidas de rua que, ao reforçar o sentimento de morte no espaço público, buscavam afirmar publicamente que a violência às vidas de rua é fato cotidiano na cidade.¹¹⁵

Após o ocorrido, a data de 19 de agosto passou a ser considerada uma referência da luta das pessoas em situação de rua, não só como um ato de resistência política, mas também como uma forma de dar visibilidades às demandas dessas pessoas e para se exigir políticas públicas específicas para esse segmento social.

O Governo do estado (ocupado à época pelo PSDB) e a prefeitura de São Paulo (ocupada à época pelo PT) iniciaram uma disputa entre si pela responsabilização das mortes, num contexto de concorrência eleitoral.¹¹⁶

Neste ponto, é interessante notar que, seja no caso do índio Galdino (morto queimado por ter sido considerado ‘morador de rua’), seja no caso da Candelária, ou nesse caso da Praça da Sé, verifica-se que, como regra, apenas a partir da repercussão negativa¹¹⁷ das mortes dessas pessoas “invisíveis” é que a vida desses corpos errantes passa a fazer parte do discurso estatal oficial, como se antes daqueles óbitos não existissem providências a ser adotadas para superação do quadro de vulnerabilidade social.

Aliás, neste particular, Daniel de Lucca traz interessante registro da fala de uma pessoa em situação de rua a respeito do valor atribuído aos enterros dessas pessoas: “A queixa que ouvi de um morador de rua revela bem o valor atribuído aos enterros: **‘pelo menos na hora de morrer a gente podia ser tratado que nem todo mundo’**”.¹¹⁸

A frase pode aqui ser utilizada também para refletir sobre o trato jurídico a respeito deste fenômeno social: foi apenas a partir da consequência (morte – Chacina da Praça da Sé) que se passou a adotar essas pessoas como objeto de tutela jurídica específica, com a aprovação da Lei 11.258/2005, que alterou a Lei Orgânica da

¹¹⁵ DE LUCCA, Daniel. Op. cit., 2016, p. 29.

¹¹⁶ DE LUCCA, Daniel. Ob. Cit., 2016, p. 28.

¹¹⁷ Diz-se, aqui, “repercussão negativa” com o nítido intuito de problematização, pois, como se demonstrará adiante, recorrentemente a morte dessas pessoas em situação de rua são ignoradas e até mesmo toleradas em nosso cotidiano, sendo apenas a partir dos casos que ganham notoriedade e repercussão midiática, prejudiciais, portanto, à imagem de alguma autoridade pública é que algum tipo de mobilização estatal de maior abrangência (que não meros comunicados oficiais) é adotado, tal como foi registrado acima em relação ao episódio da Chacina da Praça da Sé.

¹¹⁸ DE LUCCA, Daniel. Op. cit., 2016, p. 28. [Grifos nossos.]

Assistência Social – Lei 8.742/93, com vistas a prever o atendimento à população em situação de rua na rede de serviços assistenciais e, posteriormente, com a elaboração da Política Nacional Para a População em Situação de Rua. Contudo, essa dinâmica de adoção de providências apenas após o “fato consumado” se apresenta tardia e ineficaz para as vítimas que não foram tratadas “que nem todo mundo”.

A chacina pode ser considerada como o catalisador da organização política das pessoas em situação de rua. Após os assassinatos, e contando inicialmente com o apoio de organizações religiosas e de direitos humanos, as pessoas em situação de rua e as pessoas que já tiveram trajetória de rua se articularam para falar em nome próprio sobre a situação de rua que vivenciavam. Assim, vai-se consolidando toda a articulação que foi gestada desde os anos 1970 tal como acima indicado.

A respeito de tal articulação, Daniel de Lucca observa o gradativo processo de fortalecimento político das pessoas em situação de rua:

Sendo o caso de violência à categoria que teve maior repercussão na cidade, e talvez no país, o impulso dado pelo evento ensejou a uma articulação mais forte entre alguns moradores e ex-moradores de rua para se posicionar, defender e “falar em nome da própria categoria”. Uma categoria que surgiu historicamente como destituída do título de dignidade e comumente sujeita às práticas e experimentações das mais variadas possíveis. Sem dúvida, à época dos assassinatos, os principais agentes engajados na proclamação dos “direitos da população de rua” e na luta para que “se faça justiça contra a impunidade” foram entidades religiosas, dos direitos humanos e algumas organizações que trabalhavam diretamente com este público. E foram justamente estes os agentes que pavimentaram, por assim dizer, o chão no qual o Movimento Nacional da População Em Situação de Rua (MNPR) pôde emergir. Um movimento social que assumiu, ou tentou assumir, um papel que até então era desempenhado historicamente por outros personagens sociais. Num gradativo processo de proximidade e interação com agentes religiosos, institucionais e políticos os participantes do movimento têm acesso a importantes saberes. Ali apreendem tecnologias de militância, conhecem outras pessoas e movimentos sociais, apropriam-se e formam novas redes de relações incorporam modos de agir e fazer, conhecem seus direitos, ‘aprendem a falar’ publicamente, descobrem como organizar manifestações e performances de rua. Toda uma linguagem aí é tecida e passa, então, a figurar no discurso e nas práticas destes novos personagens.¹¹⁹

Nas observações de Tomás Melo, “o ato ultrajante [a Chacina da Praça da Sé] acaba por recrutar novos militantes, tanto quanto reforça a mobilização daqueles que tem trajetória anterior reafirmando a necessidade de agir politicamente”.¹²⁰ Segundo o autor:

É importante destacar que as ideias de trauma, sofrimento e dor são

¹¹⁹ DE LUCCA, Daniel. Ob. Cit., 2016, p. 35.

¹²⁰ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”**: Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2017, p. 118.

utilizadas pelos militantes enquanto categorias de operacionalização política. Ferramentas através das quais as pessoas conseguem comunicar sobre danos sofridos e a necessidade de reconhecimento e reparação. Ao apresentarem elementos que tentam desvelar sua crueldade, produzem mobilização através da mediação que comunica uma dor que deve ser publicizada e, ao mesmo tempo, buscam reconhecimento sobre esses danos causados.¹²¹

Ratificando essa constatação, o então coordenador nacional do MNPR e representante do estado de Minas Gerais, Samuel Rodrigues, observa que **“o Movimento, ele é fruto, ele nasce de um sofrimento muito grande. Ele nasce da violação dos direitos, por exemplo. E ele tem um ‘boom’ naquele episódio chamado ‘Chacina da Praça da Sé’, onde algumas pessoas foram assassinadas”**.¹²²

O Movimento Nacional da População de Rua foi oficialmente lançado em 2005 durante o 4º Festival Lixo e Cidadania, evento este realizado por catadores de materiais recicláveis em Belo Horizonte, que contava também com pessoas com trajetória de rua. O próprio MNPR assim sintetiza:

O Festival Lixo e Cidadania, cuja proposta é dar visibilidade ao importante trabalho dos catadores, vivia então o seu quarto ano. As organizações, junto com algumas pessoas com trajetória de rua, aproveitaram o evento e convidaram moradores de rua de outras cidades para possibilitar o encontro. Essa iniciativa provocou o desejo entre a população de rua de organizar-se, surgindo como consequência o Movimento Nacional da População de Rua. A partir de então, este segmento participa ativamente do Festival, trazendo demandas e propostas para discussão com políticos e pensadores diversos (...) Assim que o festival de 2004 se encerrou com o Movimento recém-formado, foi marcada uma reunião com as lideranças de São Paulo e Belo Horizonte, na qual foram acordadas as primeiras diretrizes.¹²³

Inicialmente, o nome do Movimento recém-lançado era um pouco diferente, tendo sido anunciado durante o seu lançamento em 2005 como “Movimento Nacional de luta e defesa dos direitos da população de rua”.

Assim foi noticiado à época no Jornal “O Trecheiro”¹²⁴:

No encerramento do 4 festival Lixo e Cidadania, no dia 9 de setembro, às 12:00, Sebastião Nicomedes, 37, Anderson Lopes, 29, e outras pessoas em situação de rua, lançaram o Movimento Nacional de luta e defesa dos direitos da população de rua. Nicomedes, vestido com a bandeira do Brasil, comandou a o lançamento do movimento e com voz potente arrancou os

¹²¹ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes, Op. cit., 2017, p. 119.

¹²² Apud: MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 118. [Grifos nossos.]

¹²³ Movimento Nacional da População de Rua. População de Rua: Vidas E Trajetórias. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar** – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p. 180-181.

¹²⁴ O jornal “O Trecheiro” é um impresso que desde 1991 veicula notícias referentes à população em situação de rua, buscando dar visibilidade a essas pessoas e desmistificar os preconceitos que rondam essa população. Suas matérias são escritas por pessoas em situação de rua, voluntários e colaboradores. Para mais informações consultar: <<https://rederuasp.wordpress.com/historia/>> Acesso em agosto de 2018.

aplausos dos catadores ao anunciar. “Nós estamos nesse momento, saibam autoridades, saibam os governos, saibam moradores de rua que se encontram em baixo de viaduto, nos unindo aos catadores e lançando o Movimento Nacional de luta e defesa dos direitos da população de rua”.¹²⁵

Segundo um dos seus fundadores, Sebastião Nicomedes, um dos objetivos do movimento é justamente organizar as pessoas que se encontram em situação de rua e “juntar forças” para superação dessa situação:

Nós precisamos organizar a população de rua que está espalhada pelo Brasil inteiro, em todas as cidades, sem poder lutar pelos seus direitos, sem conseguir buscar ajuda para sair dessa situação, esse tipo de vida ruim, desse sofrimento todo. Não conseguimos ser atendidos em nada. O Movimento vai cuidar disso. Juntar essas pessoas e trazê-los para o Movimento, e junto vamos somar forças para mudar essa situação.¹²⁶

Da adversidade, da violência, surge um novo ator coletivo que pretende visibilizar e defender os direitos da população em situação de rua, buscando a superação dessa situação de vulnerabilidade social.

O MNPR conquistou espaços institucionais nacionais de destaque. Contaram com um assento no Conselho Nacional da Assistência Social, na gestão 2010-2012¹²⁷, e no Conselho Nacional da Saúde, para a gestão 2013-2015.¹²⁸ O MNPR, ainda, conquistou assento no Conselho Nacional de Direitos Humanos dentre as organizações da sociedade civil organizada, desde 2014¹²⁹. Em se tratando de um País historicamente marcado por violentas segregações sociais, a ocupação desses espaços é de alta relevância democrática.

No mesmo sentido, tomando como exemplo no campo das experiências institucionais, em Curitiba, no âmbito da Defensoria Pública do Paraná, em Curitiba, em 2014, após a recém nomeação de membros para a Instituição, o MNPR foi o primeiro movimento social a sentar diretamente com a Defensora Pública-Geral¹³⁰ para reivindicar atendimentos específicos para esse segmento populacional, com o apoio da Ouvidoria-Geral externa, contando com a participação de defensores

¹²⁵ MENEZES, Gabriel. Lançamento do Movimento Nacional dos Moradores de Rua. **O Trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo: Paulus, n. 135, Ano XV, Setembro de 2005, pág. 03.

¹²⁶ Entrevista concedida a Gabriel Menezes para o jornal “O Trecheiro”. In: MENEZES, Gabriel. Lançamento do Movimento Nacional dos Moradores de Rua. **O Trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo: Paulus, n. 135, Ano XV, Setembro de 2005, pág. 03.

¹²⁷ Conferir: Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei de Criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS**. S/d. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/orientacoes-gerais-para-adequacao-da-lei-de-criacao-dos-conselhos-26-07-2016.pdf>>

¹²⁸ Conferir Resolução nº 469 do Ministério da Saúde – CNS, de 7 de agosto de 2013

¹²⁹ Conferir Edital nº 13/2014 – SDH/PR, de 24 de setembro de 2014, proveniente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

¹³⁰ À época, a chefia da Instituição era comandada pela Defensora Pública Josiane Fruet Bettini Lupion.

públicos e apoiadores como a Casa de Acolhida São José, SEFRAS e Universidade Federal do Paraná ¹³¹.

Em 2017, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Paraná aprovou uma Deliberação que assegura o atendimento diferencial e imediato às pessoas em situação de rua, sem a necessidade de prévio agendamento, justamente em razão do reconhecimento das especificidades dessa população que apresenta urgências prementes e que ostentam dificuldades de organização espaço-temporal para se adequar aos dias e horários previamente delimitados para atendimento em comparação ao restante da população. ¹³²

A articulação política das pessoas em situação de rua em torno de um movimento social forjado por essas próprias pessoas é algo novo e até mesmo inesperado para as vertentes mais ortodoxas do marxismo, já que estes indivíduos são tradicionalmente associados ao lumpemproletariado de Marx, como classe perigosa. ¹³³ Explicitando as consequências da inclusão das pessoas de rua no submundo do pauperismo, Marie-Ghislaine Stoffels observa que essas pessoas estariam impossibilitadas de se apresentarem como força de transformação social:

Delimitados negativamente em relação ao proletariado, os lumpenproletários formam uma camada incapaz de ser portadora de projeto autônomo de transformação social, anti-revolucionária, afastada da escola do trabalho (legitimado), perigosa e, portanto, peso morto da sociedade no seu conjunto; o lumpenproletariado é um subproletariado isolado, por sua vez, numa categoria residual segregada; o grupo dos mendigos é totalmente despojado

¹³¹ A ouvidoria externa era ocupada pela Santa de Souza.

¹³² A Deliberação é a CSDP 27/2017, que prevê em seu art. 1º, caput: “O atendimento jurídico à população em situação de rua, prestado pela Defensoria Pública do Paraná, será realizado de forma diferencial e imediata, sem necessidade de agendamento durante o horário de funcionamento da unidade e, sempre que possível, realizado com apoio de equipe multidisciplinar, e observará as seguintes diretrizes: I - Atuação em rede, mediante a celebração de parcerias com os órgãos e entidades públicas, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, pessoas, grupos, instituições de ensino ou organizações da sociedade civil, com vistas à celeridade e eficácia no atendimento das demandas; II - Articulação das unidades da Defensoria Pública, sempre que necessário, seja em demandas coletivas ou individuais estratégicas; III - Treinamento constante das equipes de atendimento; IV - Realização de atendimentos itinerantes nos centros de acolhida, centros pop e regiões de frequência habitual da população em situação de rua; V - Articulação com órgãos governamentais da administração direta e indireta, CRAS, CREAS, Centros POP, “Consultório na Rua” dentre outros; VI - Ações de capacitação da sociedade civil e profissionais dos equipamentos para o atendimento à população em situação de rua”.

¹³³ Segundo Marx, a respeito das categorias da superpopulação relativa: “Finalmente, o mais profundo sedimento da superpopulação relativa vegeta no inferno da indigência, do pauperismo. Pondo de lado os vagabundos, os criminosos, as prostitutas, o rebotalho do proletariado em suma, essa camada social consiste em três categorias. Primeiro, os aptos para o trabalho. Basta olhar as estatísticas inglesas, referentes ao pauperismo, para se verificar que seu número aumenta em todas as crises e diminui quando os negócios se reanimam. Segundo, os órfãos e filhos de indigentes. Irão engrossar o exército industrial de reserva, e são recrutados rapidamente e em massa para o exército ativo dos trabalhadores em tempos de grande prosperidade, como em 1860, por exemplo. Terceiro, os degradados, desmoralizados, incapazes de trabalhar. São notadamente os indivíduos que sucumbem em virtude de sua incapacidade de adaptação, decorrente da divisão do trabalho; os que ultrapassam a idade normal de um trabalhador, e as vítimas da indústria, os mutilados, enfermos, viúvas etc., cujo número aumenta com as máquinas perigosas, as minas, as fábricas de produtos químicos etc. **O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva**”. MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro, Vol. II, 7ª ed. Trad. Reginaldo Sant’ana. São Paulo: Difel, 1982, 746-747. [Grifos nossos.]

de prática histórica significativa e, assim, situado numa negatividade reforçada.¹³⁴

Nesse particular, emblemático é o registro de Alderon Costa, participante da OAF, a partir do qual se percebe que era comum a descrença na mobilização política dessas pessoas especialmente em contraste com a organização operária dos metalúrgicos de São Paulo nas décadas de 1970 e 1980 (aos quais a categoria de proletariado e, por conseguinte, de potencial de transformação social era tradicionalmente mais consentânea):

Eram muito intensas todas essas questões e a gente acreditava ainda que podia transformar o mundo. Acreditávamos nessa coisa de louco. Pensar que aquela população poderia também colaborar nessa transformação do mundo, isso para nós era, assim, uma coisa muito clara. E íamos contra a corrente. Porque todo mundo achava que isso era loucura, “como esse povo bêbado vai poder colaborar com isso?” Aí tinha discussões e discussões em cima dessa questão. Porque nós acreditávamos. E tinha todo o movimento de São Bernardo, dos metalúrgicos, que era forte. Coisa assim, a revolução vai vir, a transformação social e tudo mais. Mas era tudo lá, era para o lado de lá. Mas, enfim, a gente acreditava e apostava muito nessa transformação, pouco a pouco, passo a passo, e principalmente porque a gente não acreditava muito numa sociedade que não incluísse essa população, quer dizer, que sociedade é essa que não pode incluir essa gente? Para se ter uma sociedade diferente, tem que incluir essa população e nós temos que estar preparados para isso.¹³⁵

Tomás Melo observa que a concepção da impossibilidade de articulação política das pessoas em situação de rua tradicionalmente está associada às dificuldades materiais (objetivas) de organização desses atores, olvidando-se de outros elementos sociais e culturais, por exemplo, como condições de possibilidade para tanto:

De forma mais ou menos enfática, tais leituras sobredeterminaram a ação coletiva enfatizando as chamadas “condições objetivas” e disposições prévias, perdendo de vista os processos sociais, culturais e as contingências que influenciam diretamente na formação de classe e produção de atores coletivos. (...) Portanto, é fundamental considerar que a formação de atores políticos é também um processo de formação social e cultural. Ainda que as relações de produção, trabalho e economia não devam ser ignorados, em conformidade com a situação social, devemos estar atentos às formas através das quais os sujeitos vivenciam suas perdas e ofensas, bem como dão significado a essas experiências no processo de formação de um ator coletivo.¹³⁶

O aludido autor constrói a tese de que “nos encontramos em determinado

¹³⁴ STOFFELS, Marie-Ghisleine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, 49.

¹³⁵ REIS, Daniel De Lucca Costa. Op. cit., 2011, Versão *e-book*

¹³⁶ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis**: Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2017, p. 22.

momento histórico em que os corpos, vozes, experiências e percursos sociais ganharam particular centralidade enquanto um ‘recurso’ extremamente valioso no processo de mobilização política”.¹³⁷ Tais recursos, quando compartilhados entre os indivíduos, instrumentalizam os caminhos para a mobilização política. Mais especificamente sintetiza Tomás Melo:

Como tentei demonstrar anteriormente, se por um lado a política já foi interpretada como exclusividade de pessoas com determinados status de nascimento (Grécia Antiga), ou ainda, tarefa de trabalhadores conscientes a respeito de sua importância enquanto produtores da riqueza social (marxismo) ou mesmo daquelas pessoas/grupos que obtivessem determinados recursos capazes de lhes possibilitar maiores condições de barganha e negociação com os donos do poder (teoria da mobilização de recursos), torna-se perceptível que as narrativas com base em experiências de subalternidade ganharam particular centralidade no mundo contemporâneo. Dito de outra maneira, para entender o processo que cria condições de possibilidade para emergência da população em situação de rua enquanto sujeito político, é necessário levar em conta o quadro que se formou no que diz respeito às lutas sociais nas últimas décadas. Trata-se de um momento em que se evidenciam os traumas, identidades socioculturais diversas, “falas subalternas”, testemunhos de sofrimento e dor que vem colocando outros valores, preocupações e demandas na cena pública. Tal contexto histórico se refere ao fortalecimento de determinadas pautas nos movimentos sociais, por vezes referidas como minoritárias, identitárias ou culturais, fortemente marcadas por uma linguagem do ‘protagonismo’ político e da autoridade sobre a experiência em primeira pessoa”.¹³⁸

Dessa forma, foi se aproveitando das experiências políticas das décadas anteriores, numa gradual tomada de consciência das condições de desigualdades a que estavam submetidas, e assimilando esses novos recursos discursivos (lugar de fala, compartilhamento das experiências de exclusão etc.), é que se foi gestando o engajamento e a articulação política das pessoas em situação de rua.

É claro que, evidentemente, não se está a descuidar da importância dos elementos materiais para o fortalecimento da articulação.¹³⁹

As dificuldades materiais são um obstáculo para angariar e assegurar a permanência da pessoa na organização do movimento. Aliás, com relação a este ponto, a então coordenadora do MNPR do estado do Espírito Santo, Rosângela Nascimento, evidencia essa dificuldade enfrentada pelas pessoas em situação de rua em comparação com outros movimentos sociais:

¹³⁷ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., p. 2017, p. 32.

¹³⁸ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., p. 2017, p. 33.

¹³⁹ Em reuniões em que pudemos participar diretamente com o MNPR ao longo dos trabalhos desenvolvidos em parceria com a Defensoria Pública, foi possível depreender que alguns dos integrantes que ainda se encontravam em situação de rua, para poderem estar nos espaços públicos de tomada de decisão e de reuniões, na maioria dos casos contavam com alguma forma de respaldo para atendimento de necessidades específicas imediatas como alimentação e transporte.

(...)

– Uma dificuldade muito grande porque, eh, muita... **a necessidade da população de rua é imediatista**, tipo "eu preciso hoje de um banho, eu preciso hoje de uma alimentação, eu preciso hoje de uma roupa, eu preciso hoje de um lugar pra dormir", **então, é muito difícil você chamar aquela pessoa que tá, muitas vezes, sem uma alimentação**: "ah! Vamos pra uma reunião pra discutir habitação... discutir alimentação adequada", né, sendo que ela ainda tá no latão pegando resto de comida, entendeu?

– Então, é muito difícil... é muito difícil você discutir habitação com a pessoa que tá dormindo ainda debaixo de uma marquise, em cima de um papelão;

– então, acho que ela tem, entendeu... muitas das vezes, "ah! O que é que eu vou ganhar com isso? Eu quero sair da rua", entendeu? "Eu quero um médico, quero isso...", então, é muito imediatista;

– então, é muito difícil ainda você convocar essas pessoas pra que... como eu falei, que, muitas das vezes, na nossa reunião, a pessoa fala "ah! Vai ter lanche?", eu falo: "não, vai ter um lanche", aí, ela acaba indo pra reunião pelo lanche, mas permanece pela questão da proposta que o Movimento tem, né; – então, é um passo de cada vez, assim, mas é muito frequente também o entra e sai;

(...) - **Mas a fragilidade é muito grande; eu acho que, assim, o Movimento ele tem uma fragilidade maior do que outros movimentos sociais; eu acho pela questão das questões emergenciais que ela tem, a questão de um banho, alimentação, né, e moradia.**¹⁴⁰

O MNPR, mesmo com toda a dificuldade material e buscando superar as adversidades do preconceito, consegue em agosto de 2010 realizar a 2ª Marcha Nacional da População de Rua em Brasília. Nesta oportunidade, cerca de duzentas pessoas em situação de rua se reuniram com representantes do palácio do planalto e ministros de Estado.¹⁴¹ E em 2019 é realizada a 3ª Marcha, também em Brasília, que culminou com o lançamento da "Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua".¹⁴²

Assim, superando inúmeras barreiras sociais e materiais e desafiando a descrença na capacidade e possibilidade de articulação dessas pessoas em situação de rua, nasce mais uma flor no quadro dos movimentos sociais do País.

2.1.1 Uma luta por reconhecimento?

No tópico precedente foi apresentada a organização política da população de rua em torno do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR.

¹⁴⁰ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo. **A voz da situação de rua na agenda de mudança social no Brasil**: um estudo discursivo crítico sobre o movimento nacional da população em situação de rua (MNPR). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade de Brasília – UNB, 2017, p. 256. [Grifos nossos.]

¹⁴¹ BESSI, Renata. Cultura da rua ocupa Brasília. **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Ano XIX, nº 191, setembro/outubro de 2010.

¹⁴² ARAGÃO, Tainá. **Cáritas Brasileira integra a Semana Nacional de Luta da População em Situação de Rua** Disponível em: <<http://caritas.org.br/caritas-brasileira-integra-a-semana-nacional-de-luta-da-populacao-em-situacao-de-rua/42742>> Acesso em 24 de agosto de 2019.

Como foi possível especificar na primeira parte deste trabalho, as pessoas que estão em situação de rua compõem um universo heterogêneo de pessoas: homens, mulheres, crianças, gays, lésbicas, transexuais, brancos, negros etc. Uma constituição tão diversificada de pessoas nos faz indagar se seria adequado situar a luta dessa população nos limites do debate sobre reconhecimento, já que não se estaria diante de uma demanda por identidade cultural propriamente dita, tal como ocorre com grupos de mulheres, gays, negros etc.¹⁴³

Neste trabalho, entende-se que a atuação política dessa população pode sim ser inserida nos debates sobre luta por reconhecimento ao se contextualizar a conjuntura social, econômica e moral vigente, e perceber que as políticas redistributivas passam também por um (não) reconhecimento dos indivíduos vulnerados.

Para respaldar essas reflexões, valer-se-á da Carta de Princípios do MNPR, de entrevistas com pessoas em situação de rua e com representantes do MNPR coletadas de documentários disponibilizados na rede mundial de computadores, aqui especialmente do documentário “Nós da Rua – MNPR”, bem como da “Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua”, além de relatos constantes de outros trabalhos indicados ao longo deste tópico, sem prejuízo do aporte de percepções a partir da atuação junto à Defensoria Pública do Paraná.

Dos materiais analisados e a partir de algumas experiências profissionais no âmbito da Defensoria Pública em que se acompanharam reuniões e atividades conjuntamente com o MNPR, constata-se, como exigências recorrentes nas falas dessas pessoas a demanda por políticas públicas (concretude de direitos) que observem as especificidades da população em situação de rua para a superação dessa situação de vulnerabilidade e o pleito por visibilidade dessas pessoas como detentoras direitos, isto é, sujeitos de direitos (contestando-se a visibilidade historicamente construída apenas pelo viés criminológico).

A partir da Carta de Princípios do MNPR, desponta-se a previsão de lutar pela superação da situação de vulnerabilidade nas ruas ao se indicar que o Movimento postula pela “saída dos problemas vividos por nós”. Além disso, a atuação do movimento se pauta pela restauração dos “direitos violados” e pelo “controle social”

¹⁴³ Cf. MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., p. 2017, p. 262

no monitoramento das políticas públicas. São previstas tais posturas nos seguintes princípios:

SOLIDARIEDADE COM AS CAUSAS SOCIAIS: O velho ditado unidos venceremos para nós significa não realizar a luta sozinho, assim como **buscamos a saída para os problemas vividos por nós**, outros grupos sociais encampam lutas em defesa de suas causas, acreditamos na união desses grupos para se conseguir a vitória diante do sistema opressor que opera em nosso país, por isso temos a solidariedade com a as causas sociais como princípios;

(...)

IGUALDADE: o movimento reconhece os direitos de cidadania de todas as pessoas, respeitando a diversidade religiosa, orientação sexual, de gênero e etnias;

JUSTIÇA: Lutar contra o preconceito e toda forma de discriminação social **restaurar os direitos violados**, preservando a **dignidade** de cada morador de rua e combater toda forma de **desigualdade**;

CONTROLE SOCIAL: Monitorar as políticas públicas visando o controle das ações governamentais **para que não aconteçam políticas excludentes e higienistas**.¹⁴⁴

Na Carta Aberta ao Presidente da República, então Luiz Inácio Lula da Silva, elaborada pelo MNPR no II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, o movimento ratifica a importância e necessidade da formalização de uma proposta de Política Nacional para a População de Rua¹⁴⁵ por meio de instrumentos legais,¹⁴⁶

¹⁴⁴CARTA DE PRINCÍPIOS DO MNPR. Gentilmente cedida a nós pela coordenação do MNPR-AL, na pessoa de Rafael Machado.

¹⁴⁵ Proposta formulada pelo Grupo de Trabalho Intersetorial à época, o que será abordado na terceira parte do trabalho.

¹⁴⁶ “1- Constituição de grupo de trabalho para discutir formas de indenização da população em situação de rua pelas desvantagens sociais a que foi submetida historicamente; 2- Implantação do Centro de Referência Nacional em Direitos Humanos da população em situação de rua, com objetivo de promoção e defesa dos direitos humanos dessa população mediante: a) a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana, em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero, geracional, dentre outras; b) incentivo e criação de fóruns e/ou comitês regionais para acompanhar e monitorar a implantação desta Política, nos Estados, no Distrito Federal e municípios; c) incentivo à criação e divulgação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias e sugestões, garantindo o anonimato dos usuários; d) elaboração e divulgação de indicadores sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e) pesquisas sobre processos instaurados, decisões e penas aplicadas a acusados de crimes contra a população em situação de rua; 3- Federalização dos crimes de lesa-humanidade ou de grande repercussão cometidos contra a população em situação de rua, bem como a inclusão das pessoas em situação de rua no Programa de Proteção Especial às Vítimas e Testemunhas, estendendo-lhes todas as prerrogativas legais; 4- Alteração de Leis sobre direitos trabalhistas e previdenciários para contemplar: a) incentivo às formas de economia solidária e atividades cooperadas e associadas de trabalho, com proteção previdenciária; b) garantia de ações que visem à reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua; c) garantia de que os contratos de aprendizagem para a população em situação de rua não exijam limite de idade máxima; e d) garantia de contratação de trabalhadores em situação de rua nos contratos da Administração Pública, nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, em percentual não inferior a 2% do pessoal contratado, garantida a contratação de pelo menos uma pessoa, sempre que o objeto da obra ou serviço for compatível com a utilização de mão-de-obra de qualificação básica, alterando, para tanto, a Lei nº. 8666 de 21 de julho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências; 5- Garantia do acesso da população em situação de rua aos Programas de Habitação de Interesse Social existentes ou que venham a ser criados, financiados e/ou subsidiados pelo Governo Federal, articulados ou não aos governos Estaduais e Municipais, respeitando suas condições e características; 6- Implementação de política de Locação Social em áreas centrais que garanta à população em situação de rua moradias dignas adequadas às suas necessidades e às de sua família, com valores de aluguéis compatíveis com as suas

apresentando treze proposições, bem como três medidas estratégicas¹⁴⁷, como indispensáveis “para a plena implementação desta política como instrumento da **realização dos direitos sociais**, com vistas a assegurar a **universalização** do acesso da população em situação de rua a esses direitos, assegurada a **igualdade** de condições para esse acesso”.

Já na cartilha “Conhecer Para Lutar – Cartilha Para Formação Política”, elaborada pelo próprio MNPR em parceria com colabores e com o Instituto Pólis¹⁴⁸, há uma maior sistematização e articulação pelo reconhecimento de direitos

possibilidades, no contexto de priorização do acesso aos programas de moradia definitiva; 7- Estruturação e reestruturação da rede de acolhida temporária de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua e, em consonância, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os conceitos preconizados na Política Nacional de Assistência Social e com as demais políticas, particularmente, trabalho, habitação, saúde e educação, tendo como referência um padrão básico de qualidade, segurança e conforto que contemple critérios, tais como: a. Limite máximo de usuários, entre 20 e 50, por cada unidade de acolhida, respeitando o perfil dos usuários a que se destina; b. Limite máximo de quatro pessoas por quarto, resguardada a privacidade de cada um no uso dos equipamentos para atender as necessidades individuais; c. Regras de convivência e de funcionamento das unidades construídas com a participação dos usuários dessas unidades, conforme sejam os seus perfis; d. Acessibilidade, segurança e conforto e condições de salubridade nas unidades de acolhida temporária, respeitando a legislação e regulamentos normativos federais existentes sobre o assunto, especialmente o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Decreto Legislativo Nº 186, de 2008, que aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo; e. Distribuição espacial democrática das unidades de acolhida temporária, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade e do solo urbano, com segurança e igualdade de condições de acesso aos serviços públicos; f. Informação sobre os direitos e garantias ofertadas pelo SUAS; g. Promoção do acesso aos programas de saúde de redução de danos pelo uso de álcool e outras drogas. 8- Redução da idade para 50 anos para fins de acesso ao BPC para pessoas idosas em situação de rua; 9- Inclusão do tema população em situação de rua no contexto dos direitos humanos e das políticas públicas no currículo das escolas de modo transversal na rede pública tendo em vista o enfrentamento de práticas discriminatórias; 10- Implantação de Restaurantes-Escolas, como projeto de geração de trabalho e renda para a população em situação de rua; 11- Criação de Casas de cuidado com o desenvolvimento de metodologia específica em todas as capitais; 12- Adoção imediata por todas as políticas sob coordenação e responsabilidade do governo federal do procedimento referente ao endereço da população em situação de rua já adotado para fins de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social estabelecido pelo Decreto 6214 de 26 de outubro de 2007 e alterado pelo Decreto 6564 de 12 de setembro de 2008; 13- Adoção de uma noção de território para fins da universalização das políticas públicas que se desenvolva a partir da ênfase nos aspectos político, econômico e simbólico, fugindo às restrições conceituais limitadas ao território físico”.

¹⁴⁷ As medidas estratégicas são: “1- Instituição e composição imediata de um Comitê Nacional de composição tripartite com representantes da sociedade civil, usuários da política e representantes dos ministérios responsáveis pelas políticas que serão aprofundadas pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, com o objetivo de subsidiar a regulação e monitorar a implementação da dessa Política Nacional, pelo período de um ano, a contar da data de sua instalação, podendo ser renovado, se for considerado necessário pela maioria de seus membros. 2- Ampla campanha publicitária sobre os direitos ampliados e adquiridos pela população em situação de rua, com vista ao seu pleno usufruto e superação do estigma social e preconceito contra a população em situação de rua. 3- Para fins da Política Nacional para a População em Situação de Rua adotar a seguinte noção de população em situação de rua por ser uma noção, ainda em construção, mas que procura contemplar os diferentes recortes conceituais já adotados em pesquisas censitárias e na elaboração de políticas públicas conforme reconhece a pesquisadora que a adota: considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo, que tem em comum a pobreza absoluta, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos, a inexistência de moradia convencional regular para uso privado e faz da rua espaço de moradia e sustento por contingência temporária ou de forma permanente, podendo utilizar albergues para pernoitar e abrigos, repúblicas, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, no processo de construção de saída das ruas (Silva, 2006)”.

¹⁴⁸ O instituto Pólis é uma ONG, sediada na cidade de São Paulo, atuando na área urbana para construção de cidades mais sustentáveis e democráticas, com ênfase nas seguintes áreas: Reforma Urbana (Direito à Cidade e Urbanismo), Democracia e Participação (Juventudes, Formação e Participação Cidadã), Inclusão e Sustentabilidade (Resíduos Sólidos, Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar e Nutricional) e Cidadania Cultural (Convivência e Paz e Mídias Livres). Cf. <<http://polis.org.br/institucional/>> Acesso em agosto de 2019.

constitucionalmente previstos, enfatizando-se a imprescindibilidade da elaboração de políticas públicas para a efetivação daqueles.

O MNPR introduz o conteúdo da aludida Cartilha apresentando como um dos propósitos despertar a consciência política das pessoas que vivem em situação de rua, infirmando o senso comumente difundido de que a situação de rua se apresenta como um resultado de fracassos e escolhas individuais ao reforçar que “queremos mostrar que a situação de rua é resultado de uma sociedade profundamente dividida e desigual”.¹⁴⁹

Neste documento ora analisado, o MNPR reforça que “**Toda pessoa que está em situação de rua é um cidadão!** Portanto, seus direitos e obrigações estão estabelecidos na Constituição Federal de 1988, independente da cor, raça, religião ou condição social e econômica”.¹⁵⁰

Em outro momento, evidenciando que a democracia e a cidadania são materialmente violadas quando não são assegurados os direitos fundamentais, o MNPR afirma: “**A cidadania e a democracia só existem de verdade se houver o acesso e garantia dos direitos fundamentais à existência humana**”.¹⁵¹

Em um exercício de reflexão crítica o MNPR enuncia que apesar de a Constituição prever uma sociedade livre de práticas discriminatórias (tais como machismo, racismo, elitismo, homofobia etc.), tal intento não logrou ser conquistado:

No entanto, **no papel**, na Constituição, buscou-se eliminar estas práticas para fortalecer uma sociedade de pessoas livres e iguais. Conseguimos isso? Sabemos que não, pois a população que vive nas **ruas** não consegue acessar os direitos que a Constituição afirma. As leis definem que o Estado tem a obrigação e dever de garantir os direitos. Ele viola as leis quando não garante o acesso à saúde, segurança, trabalho, moradia, educação, previdência, assistência social, transportes, cultura, lazer, direitos humanos.¹⁵² [Grifos nossos.]

É interessante notar a crítica à falta de efetividade dos dispositivos constitucionais ao se enunciar que “no papel” o constituinte teria tentado construir uma sociedade mais justa, mas que tal objetivo não foi cumprido (papel x ruas/realidade concreta).

¹⁴⁹ Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40f., p. 03.

¹⁵⁰ Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40f., p. 11

¹⁵¹ Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40f., p. 12.

¹⁵² Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40f., p. 15.

Outro ponto curioso, neste trecho, é que apenas o Estado é apontado como violador dos direitos da população de rua ao não concretizar os direitos previstos normativamente, não se enunciando a co-responsabilidade da sociedade na construção de uma comunidade mais justa e igualitária, apesar de, nas falas de lideranças e pessoas em situação de rua (como se verá a seguir), ser apontado o preconceito da sociedade como um dos obstáculos a serem vencidos pela luta da população de rua.

Aliás, neste ponto, registra-se a observação também realizada por Gersiney Pablo Santos de que no princípio “Controle Social” da Carta de Princípios do MNPR o Estado é o destinatário precípua das ações do movimento em relação às práticas excludentes e higienizantes:

Por fim, em (13), o MNPR introduz, por meio do documento, mais um elemento fundamental para a luta contra a situação de rua: o Estado. No décimo terceiro princípio, ele é representado de maneira particular: como alvo das ações do movimento social, o qual ‘visa controlar’ suas tomadas de decisões com o intuito de fiscalizá-lo, consoante com sua proposta de postura prática. Textualmente, é construída uma relação de consequência, na qual a intervenção materializada linguisticamente pelo processo comportamental nominalizado de “monitorar” (em “monitoramento”) buscará, semanticamente, evitar que “aconteçam políticas excludentes e higienizadoras”. Vale atentar para o fato de que há uma impessoalização da consequência, ou seja, apesar de indiretamente as ações estarem representadas como capitaneadas pelo Movimento em direção ao Estado – a despeito de sabermos que é o Governo quem implementa as políticas públicas –, não está explícito quem promoveria tais políticas indesejáveis e avaliativamente negativas, pois a representação se dá por naturalização, como mencionado, por impessoalização (isto é, ‘políticas excludentes e higienizadoras acontecem’).¹⁵³

Ainda na Cartilha referendada, é retomado algo que é comumente destacado nos discursos de pessoas em situação de rua e do próprio MNPR, qual seja, a reivindicação de elaboração de políticas públicas. Para o movimento, a função das políticas públicas é “Garantir aos cidadãos a reprodução da sua vida material, isto é, que todos comam, se vistam, calcem, morem, estudem etc.”.¹⁵⁴ Há, também, a constatação de que é apenas por meio delas que se concretizam os direitos constitucionalmente previstos.

Por fim, o MNPR, neste material de formação política, aponta como principais bandeiras: a) resgate da cidadania por meio de trabalho digno; b) Salários suficientes

¹⁵³ SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 94.

¹⁵⁴ MNPR – Movimento Nacional da População de Rua. **Conhecer para lutar – Cartilha para formação política.** 2010, P., 19.

para o sustento; c) Moradia digna; d) Atendimento à saúde.¹⁵⁵

Algumas falas de lideranças do MNPR evidenciam de forma mais contundente a luta dessas pessoas principalmente por políticas públicas que observem as especificidades da população em situação de rua e o pleito por visibilidade dessas pessoas como detentoras de direitos.

Anderson Lopes do MNPR de São Paulo enuncia que “A proposta do Movimento, né, coordenação São Paulo, é dar protagonismo à população em situação de rua, é criar... nós temos uma plenária – FalaRua –, na cidade de São Paulo, onde a gente conversa, escuta, fala, ouve e não quer falar, **mas a demanda do Movimento não é fazer política pública, né, é cobrar política pública (...)**”.¹⁵⁶ Observa, contudo, o Coordenador que a construção de qualquer política deve ser feita com o protagonismo do Movimento, tal como, inclusive, estatuído na Carta de Princípios do MNPR.

Samuel Rodrigues, do MNPR de Minas Gerais, também evidencia como escopo de atuação do MNPR a construção de políticas públicas voltadas para as especificidades da população de rua, apontando como eixos importantes a moradia, a inclusão da população em situação de rua no senso do IBGE, formação das forças de segurança pública e a saúde pública em relação ao uso abusivo do *crack* e sua associação com as pessoas que ficam nas ruas:

(...) nós temos dado conta de acompanhar, pelo menos, monitorar algumas coisas, eh, registrar as denúncias, né, mas temos muito pra fazer ainda, né, temos a necessidade de incluir a população de rua no censo do IBGE, no censo demográfico do IBGE ou, então, pensar uma modalidade de contabilizar essa população de uma forma geral, né;
 – tamos fazendo uma discussão muito interessante quando discutimos moradia, eh, no foco do direito de morar e não do direito à propriedade é uma busca nossa de romper com o serviço de abrigo: a gente acha que essa modalidade tá obsoleta, não dá mais pra viver assim, eh,
 – tem uma discussão bastante interessante com o Ministério da Justiça, né, no sentido de capacitar ou sensibilizar as forças de segurança pública do País de que esse sujeito que tá na rua não é um criminoso, ele é uma vítima e, aí, a polícia precisava proteger ele, muitas vezes ela é a grande violadora de direitos desse sujeito, né,
 – temos uma discussão ferrenha, né, eh, com essa coisa do crack, porque o crack também é rotulado com o cara que tá em situação de rua, então, parece que o dependente de crack é esse sujeito que tá na rua só porque ele se apresenta sujo, muitas vezes, e, na verdade, é porque a cidade não tem uma estrutura pra que ele vá fazer a sua higiene e esse sujeito se apresenta sujo, muitas vezes, parece que ele é o grande responsável pelo crack.¹⁵⁷

¹⁵⁵ MNPR, Op. cit., 2010, p. 30. Mostra-se curiosa a associação do resgate da cidadania por meio de trabalho digno. Contudo, tal observação será retomada nos tópicos subsequentes.

¹⁵⁶ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 232.

¹⁵⁷ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 237.

Observa, ainda, o aludido coordenador do MNPR de Minas Gerais a necessidade do movimento intensificar as demandas por políticas junto aos municípios: “**acho que o fundamental de discutir a política é no município** porque é lá que o cara sofre: o PM que bate no sujeito, eh, é ligado à secretaria de justiça sim, recebe do governador sim, mas atua na cidade, atua no território, ali na cidade, então, pensar a política pública é fundamental que se pense ela no município, né (...).”¹⁵⁸ Na mesma oportunidade, ressalta a importância de conversão do decreto que instituiu a Política Nacional em lei e que se assegurem recursos financeiros para a realização das políticas públicas.¹⁵⁹

O MNPR pontua recorrentemente a necessidade de se observar as especificidades da população em situação de rua na construção de políticas públicas para o exercício dos direitos mais elementares tal como a saúde, por exemplo. As práticas institucionais para a prestação de serviços sociais básicos comumente exigem comprovação de residência e apresentação de documentos. Ressaltando a importância de se construir políticas adequadas para a realidade da população em situação de rua, Samuel Rodrigues observa, no que tange ao direito à saúde: “(...) e eu preciso responsabilizar a ausência de médico, ou a exigência de um comprovante de endereço pra que eu seja atendido no território, né, a saúde, que não fez essa leitura que população de rua não tem território porque não tem endereço fixo e ela, eh, permeia todo o território da cidade”.¹⁶⁰

Para Lúcia Santos, do MNPR da Bahia, um importante papel desempenhado pelo MNPR, no seu entendimento, foi justamente o de dar visibilidade à população em situação de rua, propiciando que esta população fosse enxergada de outra forma. Contundente é sua análise de que a população de rua passa a ser vista como **sujeito de direitos**.

(...) – antes do Movimento... digamos que o Movimento aqui na Bahia ele foi o divisor de águas, do mesmo jeito como o Movimento Nacional da População de Rua porque antigamente as pessoas não tinham conhecimento da população em situação de rua como um ser humano, né, um sujeito com direitos e com deveres, só via ou como “o coitadinho” ou, então, como aquela parte... “a escória da sociedade”;

¹⁵⁸ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 240.

¹⁵⁹ “(...) e isso tem mostrado resultado quando você consegue trazer a política, mas trazer a política orçada, né, trazer a política e discutindo recursos humanos de quem vai trabalhar neste espaço, eh, trazer a política e discutir ela pactuada pra além de um decreto que vem como decreto, mas que se transforma numa lei, depois, que passe por uma assembleia legislativa, por uma câmara municipal, eh, pra que ela ganhe força e grana, né: – não dá pra pensar em política sem dinheiro, então, não dá pra pensar em construir política e não assegurar financiamento pra ela, e isso é resultado, como eu disse, de todo esse processo de articulação com os parceiros e das formações políticas que o Movimento vem fazendo.”. Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 243.

¹⁶⁰ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 243. [Grifos nossos.]

– então, o Movimento na Bahia vem fazer um divisor de águas: começam a nos ver de uma outra forma, de um outro jeito.¹⁶¹

No dia em que o MNPR foi fundado na Bahia os eixos elencados como prioritários para debate junto com à população em situação de rua foram: saúde, trabalho, segurança pública e habitação.¹⁶²

Interessante, especialmente para fins do presente estudo, é o registro crítico na fala de Maria Lúcia sobre as dificuldades de se mudar uma cultura calcada no preconceito e enraizada na concentração de renda e ausência de políticas redistributivas:

(...) nós estamos mudando uma **cultura brasileira**, nós somos de um **país extremamente conservador**, nós somos um **país preconceituoso** demais, **que não aceita outras pessoas pra poder dividir a fatia do bolo e isso demanda tempo, isso demanda muito tempo.**¹⁶³

Rosângela do Nascimento, do MNPR do Espírito Santo, também percorre o mesmo caminho discursivo ao enunciar que articulação do movimento se dá pela luta de visibilidade e concretização de direitos por meio de políticas públicas: “(...) eh, de como o Movimento tava se organizando, toda essa questão de buscar o protagonismo, a autonomia e até mesmo a questão dos direitos, né, e de a inclusão de políticas públicas através de uma organização, né (...) Assim, eh, o Movimento hoje, acho que uma, eh... um dos grandes avanços, eh, foi a questão da visibilidade, né”.¹⁶⁴

Por fim, registra-se a fala de Mairla da Silva Feitosa, Coordenadora do MNPR no DF, realizada num momento histórico em que a população de rua ingressa no Congresso Nacional, na câmara dos deputados, para uma solenidade do dia 19 de agosto de 2019 (dia em que se relembra a luta da população em situação de rua). Em tal oportunidade, sua fala sintetiza as angústias da invisibilidade e da luta por direitos da população de rua:

(...) o dia 19 é um dia muito triste pra se lembrar, mas ao mesmo tempo é quando o movimento da população de rua se uniu **para lutar por direitos**, pelos nossos direitos, para que aquilo que aconteceu no dia 19 de agosto não se repetisse, não se repetisse aquela barbaridade que aconteceu a chacina na praça da sé, **e até hoje a nossa luta é incansável por direitos**. Não só o direito à vida, o direito à moradia, o direito à saúde, o direito ao trabalho, todos os direitos... **Nós temos os nossos direitos**, temos que lutar por eles, porque se a gente não lutar pelos nossos direitos, eles serão todos violados todos os dias, se a gente luta diariamente, incansavelmente os nossos direitos continuam sendo violados... (...) **essa sociedade preconceituosa, que só sabe discriminar, ela não sabe entender os nossos direitos como**

¹⁶¹ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 244. [Grifos nossos.]

¹⁶² Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 244.

¹⁶³ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 246.

¹⁶⁴ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 253.

peessoa, como ser humano, ela só sabe discriminar. E para ela [sociedade] nós pop de rua, nós incomoda por nós estar na rua... (...) **Por que a população de rua não tem o direito de viver junto com a sociedade? Por que tanto preconceito, tanta discriminação com essa população que quer ter os seus direitos garantidos?** O direito à vida, o direito de permanecer no local... Se eles estão naquele local não é porque eles querem... Vocês acham que muitas pessoas não queriam ter a sua moradia? Seu trabalho? Levar seus filhos pra casa? Não... tem muitas pessoas que estão ali por falta de opção (...).¹⁶⁵

Se por um lado se constata simbolicamente a significativa importância e relevância da presença das próprias pessoas em situação de rua no espaço formal de poder, por outro lado, infelizmente, da gravação da sessão realizada pela TV Câmara é possível verificar a sessão plenária ostensivamente esvaziada de congressistas, donde se desponta a falta de apreço e reconhecimento por parte de parcela significativa de representantes da Casa Legislativa para com essa população.

Dos materiais analisados (falas e documentos), em poucos momentos se verificou uma referência direta à Constituição da República, e mais uma ênfase na exigência de efetividade da Política Nacional estampada no Decreto 7.053/09 e na elaboração de políticas públicas concretas.

O presente trabalho acredita que isso se dá não porque não se tenha consciência dos direitos consagrados na Constituição, mas talvez, por dois outros motivos. Um primeiro em razão de todo MNPR ter participado e se fortalecido durante os anos subsequentes à chacina da Praça da Sé a partir do que várias atividades governamentais foram desenvolvidas para a criação da Política Nacional. Outro fator se refere justamente à necessidade de atendimento imediato das demandas mais básicas da população de rua tais como acesso a locais para asseio pessoal, saúde, alimentação, habitação, assistência social, que são desenvolvidas prioritariamente pelos Municípios, em razão das distribuições constitucionais de competência, através de políticas de atendimento.

Aliás, neste ponto significativa é a fala de Maria Lúcia, do MNPR da Bahia, em que evidencia que a existência das políticas locais, concretas, é a distinção entre a vida e a morte: “ (...) porque uma coisa que as pessoas ainda não conseguem descobrir, que o que move o Movimento Nacional da População de Rua é porque pra

¹⁶⁵ Câmara dos Deputados. **Plenário – Sessão Solene: Homenagem ao Dia Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - 19/08/19.** Ano: 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=F1UjBTKrZxA&t=3587s>> Acesso em 19 agosto de 2019.

gente a diferença entre as políticas pública é literalmente a vida e a morte, porque, sem política pública, a gente morre (...).¹⁶⁶

Contudo, apesar da ausência de menções expressas ao fundamento constitucional dos direitos mencionados em algumas falas e documentos do MNPR, ora analisados, tal circunstância não esvazia nem mesmo descaracteriza uma disputa pela efetividade das promessas constitucionais, tampouco a disputa pelo potencial democrático da Constituição. Ao contrário, faz-se diante da possibilidade deste, em que pese haver obstáculos sociais e institucionais (práticas e valores) significativamente relevantes para a concretização de direitos, o que será analisado no tópico subsequente.

Ainda, é importante pontuar, a partir do incipiente trabalho profissional junto à Defensoria Pública do Paraná, bem como das falas e dos materiais pontualmente analisados, que não parece ser possível dizer que haja um único direito ou política unânime e especificamente demandado pelas pessoas em situação de rua.

Tal situação ocorre por algumas razões. Em primeiro lugar, justamente por ser uma população formada por uma heterogeneidade de pessoas e grupos, cada qual com especificidades próprias (mulheres, crianças e adolescentes, negros, população LGBTIQ+ etc.). Em segundo lugar, em razão das especificidades locais, é possível se intensificar a demanda por uma ou algumas pautas determinadas conforme a predominância desta ou daquela violação, por exemplo, quando há um aumento no número de mortes por extermínio das pessoas que estão nas ruas, o frio que acomete mais algumas cidades, dentre outros fatores. Assim, pode haver maior intensidade de demanda por este(a) ou aquele(a) direito ou política pública específico(a) conforme contingências locais, o que, contudo, não diminui ou relativiza a importância de outros tantos direitos em razão da sua interdependência. Em terceiro lugar, justamente por se estar diante de pessoas que, a despeito de se encontrarem nas ruas, não perdem sua titularidade (formal) de direitos.¹⁶⁷

Nas falas e documentos colacionados acima é possível identificar alguns direitos que recorrentemente são mencionados tais como: a) habitação; b) trabalho;

¹⁶⁶ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 246.

¹⁶⁷ Em uma oportunidade, ao ser indagado em nossa atividade profissional junto à Defensoria Pública quais seriam os direitos das pessoas em situação de rua, foi respondido: “todos”, como todo/a qualquer cidadão/a. Entrevista que concedemos ao programa “É seu direito” da Rádio AM 630 – Paraná Educativa, em 02 de maio de 2016 com o tema, “Os direitos da população em situação de rua”, disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/debaser2/visualizar.php?audiovideo=1&xfid=42>>

c) saúde; d) assistência social e e) segurança pública.

Além da demanda pelo exercício de direitos através da construção de políticas públicas, em muitos discursos de representantes do MNPR e de outras pessoas em situação de rua é apresentado o preconceito da sociedade como com fator de sofrimento e de violação, donde se desponta a necessidade de sensibilização e reconhecimento da sociedade em relação aos direitos dessas pessoas. Acerca de tal ponto, Rosângela Nascimento, coordenadora do MNPR no Espírito Santo enuncia:

“ (...) – acho que, ah, nosso desafio é **sensibilizar a toda uma sociedade, de saber que a população de rua também faz parte dessa sociedade**, né, só pela condição diferenciada que tá... de estar na... rua, né, **não torna ela pior do que outra pessoa que esteja domiciliada;**
– eh, eu acho que a visibilidade da população de rua é que, de fato, que... de dignidade, né, porque eu acho que, por mais que a gente sabe que a pessoa pra superar a rua... eles têm que ter **através de uma política pública**, mas eu acho que, por mais efetiva que essa política seja ela não vai dar conta, sempre vai ter pessoas na rua porque cada um tem a sua trajetória de ir pra rua, mas que essas pessoas mesmo que... estejam lá, que não seja violada e que ela tenha sua dignidade, eh, eu acho que é possível, sim, ter dignidade estando na rua, né...”¹⁶⁸

Da sensível fala é possível destacar algo que recorrentemente é percebido durante as atividades desenvolvidas com a população em situação de rua, que é justamente uma inquietude pungente em fazer ressoar a condição de igualdade (não só jurídica/formal) em relação às demais pessoas domiciliadas. É recorrente o uso de expressões como “somos pessoas com direitos iguais”, “a população de rua quer poder acessar a saúde, uma moradia digna”, “não somos lixo”, “a população de rua não quer só sopa”.

Tornando mais explícita a necessidade de inclusão por meio de políticas públicas que sejam especificamente formuladas para esse segmento populacional, Rosângela de forma precisa enuncia:

“(...) – que a gente precisa mesmo de uma política inclusiva, né, **uma política que atende as necessidades da população de rua e que o Governo tem que saber que não é a população de rua que tem que se adequar à questão do Governo, é o Governo tem que se adequar à questão da característica da população de rua** porque a exposição da rua ela traz uma característica diferenciada por um certo tempo, né,
– então, eh, o Estado ele tem que se adequar a isso, né, então, às vezes, ele coloca os projetos padrão, achando que vai dar conta pra todo mundo e não dá conta pra todo mundo, aí, é por isso que muito desses espaços têm muitos conflitos... porque eles fazem as coisas de cima pra baixo, padronizado e, muitas das vezes, eles fala que a população de rua... tá lá, o serviço, ela que não quer acessar, né, mas não tem um diálogo antes, né, do que realmente, eh, vai suprir a necessidade de cada um daqueles, entendeu? (...)”¹⁶⁹

¹⁶⁸ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 255. [Grifos nossos.]

¹⁶⁹ Apud: SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 255.

A partir de tais apontamentos e falas, verifica ser possível identificar uma luta do MNPR para que as pessoas sejam reconhecidas como sujeitos de direitos e por elaboração de políticas públicas que contemplem as especificidades de se estar nas ruas.

Para tanto, Axel Honneth oferece alguns referencias que permitem identificar essa luta da população em situação de rua como uma luta por reconhecimento.

O autor apresenta uma teoria social de teor normativo partindo do conceito hegeliano de luta por reconhecimento. Ele apresenta uma dimensão empírica à noção hegeliana de reconhecimento a partir dos estudos de George Hebert Mead no âmbito da psicologia social. Assim, há três esferas de reconhecimento: o amor, o direito e a estima, cujo desenvolvimento daquelas permite a autorrelação prática da pessoa e de suas capacidades:

Em consequência, a autorrelação prática dos seres humanos – a capacidade, que faz possível o reconhecimento, de se assegurar reflexivamente em suas próprias competências e direitos – não é algo que se origine de uma vez por todas; como a expectativa de reconhecimento subjetivo, esta capacidade se amplia com o número de esferas de reconhecimento subjetivo, esta capacidade se amplia com o número de esferas que se diferenciam no curso do desenvolvimento social para o reconhecimento social de componentes específicos da personalidade.¹⁷⁰

A cada uma das esferas de reconhecimento corresponde uma forma de desrespeito, situação esta que pode desencadear conflitos em busca de mudanças sociais.

Segundo Marcos Nobre, “(...) delinea-se assim a ideia de uma teoria crítica da sociedade na qual os processos de mudança social devem ser explicados com referências às pretensões normativas estruturalmente inscritas na relação de reconhecimento”.¹⁷¹

De acordo com Honneth, o ponto de partida, para sua teoria são os estudos de Hegel de que a formação do Eu prático se dá a partir do reconhecimento

¹⁷⁰ HONNETH, Axel. Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser, pp. 89-149, p. 110. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento? – Un debate político-filosófico**. Madrid: Ediciones Morata, S. L., 2006. Tradução livre de: “Em consecuencia, la a autorelación práctica de los seres humanos – la capacidad, que hace posible el reconocimiento, de asegurarse reflexivamente de sus propias competencias y derechos – no es algo que se origine de una vez por todas; como las expectativas de reconocimiento subjetivo, esta capacidad se amplia con el número de esferas que se diferencian enel curso del desarrollo social para el reconocimiento social de componentes específicos de la personalidad”.

¹⁷¹ NOBRE, Marcos. **Prefácio**. In: HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 24.

intersubjetivo de dois sujeitos: “quando dois indivíduos se veem confirmados em sua autonomia por seu respectivo defrontante, eles podem chegar de maneira complementar a uma compreensão de si mesmos como um Eu autonomamente agente e individuado”.¹⁷² Contudo, essa premissa permanece enraizada na tradição metafísica, especulativa, razão pela qual Honneth pretende dar concretude a partir dos influxos da psicologia social de G. Mead.¹⁷³

Em relação ao reconhecimento do amor, Honneth observa que:

(...) Hegel concebe o amor como uma relação de reconhecimento mútuo na qual a individualidade dos sujeitos encontra primeiramente confirmação (...) só na experiência de ser amado o sujeito querente é capaz de experienciar-se a si mesmo pela primeira vez como um sujeito carente e desejante. Se essa segunda tese for generalizada, resultará daí a premissa teórica de que o desenvolvimento da identidade pessoal de um sujeito está ligado fundamentalmente à pressuposição de determinadas formas de reconhecimento por outros sujeitos (...) sua consideração implica também na ilação de que um indivíduo que não reconhece seu parceiro de interação com um determinado gênero de pessoa tampouco pode experienciar-se a si mesmo integral ou irrestritamente como um tal gênero de pessoa.¹⁷⁴

Contudo, por amor não se pode apenas tangenciar uma relação erótica, mas todas as relações primárias tais como amizade e relações parentais.¹⁷⁵ Com base em algumas interpretações de Winnicott e Mead, Axel Honneth observa que essa primária relação de reconhecimento amoroso, desde a infância em que a criança pode desenvolver confiança em si mesma quando se sabe amada, é o caminho inicial para o desenvolvimento do auto-respeito, e que a autoconfiança constituirá uma base “para a participação autônoma na vida pública”:

(...) visto que essa relação de reconhecimento prepara o caminho para uma espécie de auto-relação em que os sujeitos alcançam mutuamente uma confiança elementar em si mesmos, ela precede, tanto lógica como geneticamente, toda outra forma de reconhecimento recíproco: aquela camada fundamental de uma segurança emotiva não apenas na experiência, mas também na manifestação das próprias carências e sentimentos, propiciada pela experiência intersubjetiva do amor, constitui o pressuposto psíquico do desenvolvimento de todas as outras atitudes de auto-respeito.¹⁷⁶

Situações de abandono e maus-tratos, por exemplo, representam formas de violação dessa forma de reconhecimento. Aplicando-se o âmbito do reconhecimento referente ao amor para o contexto ora analisado, tem-se que a experiência primária de se sentir amado propicia o desenvolvimento da autoconfiança. Assim,

¹⁷² HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003, p. 120.

¹⁷³ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 121.

¹⁷⁴ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p.78

¹⁷⁵ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 159

¹⁷⁶ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 177 e 178.

Falar do amor como um ‘elemento’ da eticidade pode significar em nosso contexto que a experiência de ser amado constitui para cada sujeito um pressuposto necessário para participação na vida pública de uma coletividade. Essa tese se tornará plausível se for entendida no sentido de um enunciado sobre as condições emotivas de um desenvolvimento bem-sucedido do ego: só o sentimento de ser reconhecido e aprovado fundamentalmente em sua natureza instintiva particular faz surgir num sujeito de modo geral a medida de autoconfiança que capacita para a participação igual na formação política da vontade.¹⁷⁷

Neste ponto, Jessé Souza também se atenta à importância desse aspecto familiar e emocional como condição para o desenvolvimento de atividades a partir das quais o sujeito poderá ser considerado como socialmente útil e bem sucedido, aspecto aliás mascarado pela ideologia da meritocracia.¹⁷⁸

Nesse sentido, a fragilidade dos laços familiares existentes entre as pessoas que se encontram em situação de rua pode comprometer esse desenvolvimento da autoconfiança referida na esfera do reconhecimento do amor.

Nessa trilha, interessante é a fala de uma pessoa em situação de rua, nominalmente não identificada, ao responder à pergunta “o que é a rua pra você?” em uma série de entrevistas coletadas pelo “Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua”¹⁷⁹, em Brasília, no documentário “Situações de Rua”:

A rua não é ruim... quem faz a rua ficar ruim são as pessoas, principalmente a sociedade porque para ela o morador de rua é invisível. **Na rua tem muitas pessoas inteligentes, que tem capacidade de tá dentro de um apartamento desses, ter um carrão, ter um serviço bom... só que pra pessoa chegar nesse nível tem que ter apoio familiar, psicológico, principalmente da sociedade.**

Claro que aqui se está diante de uma etapa do reconhecimento circunspecta ao dinamismo da interação intersubjetiva do indivíduo em seu âmbito particular, como ocorre no circuito familiar. Contudo, certo é que tal reconhecimento intersubjetivo, por si só, mostra-se insuficiente para “instruir o sujeito acerca das funções que os direitos

¹⁷⁷ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 79. [Grifos nossos.]

¹⁷⁸ Tais aspectos serão mais detidamente trabalhados no tópico subsequente. Contudo, desde já fica registrada a observação de Jessé Souza: “O processo de identificação afetiva – imitar aquele ou quem se ama – se dá de modo ‘natural’ e ‘pré-ficaxado’, sem a mediação da consciência, como quem respira ou anda, e é isso o que torna tanto invisível quanto extremamente eficaz como legitimação do privilégio. Apesar de ‘invisível’, esse processo de identificação emocional e afetiva já envolve uma extraordinária vantagem na competição social seja na escola, seja no mercado de trabalho em relação às classes desfavorecidas”. SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira – Quem é e como vive**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 24.

¹⁷⁹ **Documentário Situações de Rua**. Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua. Produção Men & Digo Produções. Sem indicação de direção: <https://www.youtube.com/watch?v=JgbhJAwYIz8&list=WL&index=5&t=26s> Acesso: em 28/08/2019. [Destques nossos.]

intersubjetivamente garantidos devem assumir no contexto da vida social”.¹⁸⁰

Em relação ao âmbito do reconhecimento pelo direito, Honneth explicita que, para Hegel e Mead, as pessoas chegam à percepção de si mesmas como detentoras de direitos quando elas sabem das obrigações que devem respeitar em face do outro:

apenas da perspectiva normativa de um "outro generalizado", que já nos ensina a reconhecer os outros membros da coletividade como portadores de direitos, nós podemos nos entender também como pessoa de direito, no sentido de que podemos estar seguros do cumprimento social de algumas de nossas pretensões.¹⁸¹

A modernidade, porém, universalizou (ao menos no plano formal e teórico) para todos os membros da comunidade “a mesma propriedade de autonomia individual”. A partir dessa noção, Honneth pontua

Se é certa a breve descrição segundo a qual, com a passagem para a modernidade, os direitos individuais se desligam das expectativas concretas específicas dos papéis sociais, uma vez que em princípio eles competem de agora em diante, em igual medida, a todo homem na qualidade de ser livre, então já é dada com isso uma indicação indireta acerca do novo caráter do reconhecimento jurídico.¹⁸²

Assim, nesse contexto, o reconhecimento como pessoa de direito, para participação na tomada de decisões públicas, deve se aplicar a todo indivíduo sem distinção. Contudo, as promessas modernas universais não se mostraram concretizáveis para todos os grupos materialmente desfavorecidos, nem para as categorias de sujeitos que não dispunham das características do homem moderno:

Por isso, nos últimos séculos, em unidade com os enriquecimentos que experimenta o status jurídico do cidadão individual, foi-se ampliando também o conjunto de todas as capacidades que caracterizam o ser humano constitutivamente como pessoa: nesse meio tempo, acrescentou-se as propriedades que colocam um sujeito em condições de agir autonomamente com discernimento racional uma medida mínima de formação cultural e de segurança econômica.¹⁸³

¹⁸⁰ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 81. Explicitando tal incompletude do reconhecimento no amor no contexto maior de constituição e reconhecimento da pessoa de direito Honneth sintetiza: “(...) a relação de reconhecimento do amor se revela ainda um domínio de experiência incompleto; pois, na relação amorosa com os membros da família, o espírito subjetivo não é perturbado em princípio por conflitos do tipo que poderia obriga-lo a refletir sobre as normas abrangentes, gerais, da regulação do relacionamento social; mas, sem uma consciência sobre essas normas universalizadas de interação, ele não aprenderá a se conceber a si mesmo como uma pessoa dotada de direitos intersubjetivamente válidos”. HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 82. Aliás, o próprio autor vai apontar para o fato de que apenas uma relação de reconhecimento consegue explicitar como a doutrina tradicional do fictício estado de natureza consegue apontar para a constituição de uma sociedade pactuada: “(...) pois apenas nessas relações pré-contratuais de reconhecimento recíproco, ainda subjacentes às relações de concorrência social, pode estar ancorado o potencial moral, que depois se efetiva de forma positiva na disposição individual de limitar reciprocamente a própria esfera de liberdade”. De uma relação caótica de hostilidade para a elaboração de um contrato social, tal passagem só poderia se dar se houvesse um mínimo de consenso normativo. Cf., HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 84, 85 e 86.

¹⁸¹ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p.179.

¹⁸² HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 181, 182, 183.

¹⁸³ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 193.

Observe-se, ainda, e especialmente para os fins do presente trabalho:

Reconhecer-se mutuamente como pessoa de direito significa hoje, nesse aspecto, mais do que podia significar no começo do desenvolvimento do direito moderno: entretentes, **um sujeito é respeitado se encontra reconhecimento jurídico não só na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais, mas também na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso.**¹⁸⁴

Honneth, portanto, verifica que, na negação do reconhecimento dos direitos e na negação concreta de obter o nível de vida necessário para o seu exercício, abre-se a possibilidade de o sujeito que se vê injustiçado se mover para reivindicar respeito à sua condição de pessoa de direito: "(...) portanto, os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do *status* de uma pessoa de direito".¹⁸⁵

A adjudicação de direitos, portanto, estrutura para o sujeito condições da formação do auto-respeito perante a sociedade: "É o caráter público que os direitos possuem, porque autorizam seu portador a uma ação perceptível aos parceiros de interação, o que lhes confere a forma de possibilitar a constituição do auto-respeito (...)".¹⁸⁶

Para a pessoa a quem o reconhecimento no âmbito dos direitos não foi assegurado, sua noção de auto-respeito, na interação com os demais membros, mostra-se comprometida, já que ela não se vê com a mesma disposição jurídica concreta que os demais membros da comunidade.

Honneth, observa, porém que a aferição do auto-respeito é algo constitutivo da pessoa, sendo passível apenas de aferição fenomênica de forma indireta a partir do comportamento de grupos de pessoas que publicamente exponham a privação de direitos fundamentais.¹⁸⁷

A estima social, de forma diversa do reconhecimento jurídico, relaciona-se, segundo Honneth, com o papel que o indivíduo desempenha na sociedade e a partir do qual é possível ser tido pelos demais parceiros de interação como de relevância, o

¹⁸⁴ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 193. [Grifos nossos.]

¹⁸⁵ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 194.

¹⁸⁶ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 197.

¹⁸⁷ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 198.

que permite ao sujeito “(...) referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades concretas”.¹⁸⁸

Segundo Honneth:

(...) quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou, mais precisamente, a reputação de seus membros. Além disso, uma vez que as relações da estima social, como já havia visto Georg Simmel, estão acopladas de forma indireta com os padrões de distribuição de renda, os confrontos econômicos pertencem constitutivamente a essa forma de luta por reconhecimento.¹⁸⁹

Aqui fica evidente a ausência de condições para o desenvolvimento de qualquer estima social por parte das pessoas que se encontram em situação de rua especialmente por representarem, aos padrões da sociedade, uma massa de desvalidos e marginalizados, não ocupando eles no horizonte social qualquer papel na concretização dos objetivos do mercado.¹⁹⁰

Corroborando tal entendimento, uma outra pessoa em situação de rua, nominalmente não identificada, respondeu à pergunta “o que é a rua pra você?” em uma série de entrevistas coletadas pelo “Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua”¹⁹¹, em Brasília, no documentário “Situações de Rua”: “É humilhante tá em situação de rua pela forma como a sociedade te vê... como o que não deu certo, o que não contribui, o que só atrasa... que só pede, que não procura melhora, né?! Meio que rotulam todos da rua”.

¹⁸⁸ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 198

¹⁸⁹ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 198.

¹⁹⁰ Não se pode ter a ingenuidade de crer que a estima social não seja, predominantemente, balizada por valores do mercado. Aliás, o próprio Honneth observa como isso pode ocorrer na sociedade de valores burgueses: “Tudo isso demonstra quanto deve a legitimação da ordem e da distribuição social aos pontos de vista culturais acerca da alocação de diferentes grupos de status ou estratos da reprodução social. Os quadros de classificação e os esquemas de avaliação, profundamente ancorados na cultura da sociedade capitalista burguesa, não só determinam as atividades que podem se valorizar como trabalho e, portanto, são aptas a profissionalização, senão também até onde deve chegar o reconhecimento social de cada atividade profissionalizada”. In: HONNETH, Axel. “Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser”, pp. 89-149, p. 122. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento? – Un debate político-filosófico**. Madrid: Ediciones Morata, S. L., 2006. Tradução livre de: “Todo esto demuestra cuánto debe la legitimación del orden de la distribución social a los puntos de vista culturales acerca de la aportación de diferentes grupos de estatus o estratos a la reproducción social. Las tablas de clasificación y los esquemas de evaluación, profundamente anclados en la cultura de la sociedad capitalista burguesa, no sólo determinan las actividades que puedan valorarse como ‘trabajo’ y, por tanto, sean aptas para la profesionalización, sino también hasta donde debe llegar el reconocimiento social de cada actividad profesionalizada”.

¹⁹¹ **Documentário Situações de Rua**. Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua. Produção Men & Digo Produções. Sem indicação de direção: <https://www.youtube.com/watch?v=JgbhJAwYIz8&list=WL&index=5&t=26s> Acesso: em 28/08/2019.

A partir de sua fala direta e precisa, verifica-se a percepção, no próprio sujeito, de ausência de estima social das pessoas que se encontram em situação de rua, como sendo aquela parcela da sociedade que não deu certo e que atrasa essa mesma sociedade.

Assim, com base nos aportes de Honneth, sistematicamente tem-se a seguir: as três formas de reconhecimento (a); de autorrelação prática do indivíduo consigo mesmo a partir daquelas formas de reconhecimento (b); e as formas de desrespeito (c) correspondentes à violação de cada uma daquelas três primeiras:¹⁹²

A) Formas de reconhecimento:

- i. “Relações primárias (amor, amizade)”
- ii. “Relações jurídicas (direitos)”
- iii. “Comunidade (estima social)”

B) Autorrelação prática:

- i. “autoconfiança”
- ii. “Auto-respeito”
- iii. “Auto-estima”

C) Formas de desrespeito

- i. “Maus-tratos e violação”
- ii. “Privação de direitos e exclusão”
- iii. “Degradação e ofensa”

Assim, o desenvolvimento das esferas de reconhecimento no amor, no direito e na estima permite a autorrealização prática da pessoa e de suas capacidades. Nesse particular, torna-se ilustrativo reproduzir a fala de Paulo Barretos, pessoa em situação de rua na cidade de São Paulo, em que ele enuncia:

Na verdade, nós não somos moradores de rua, nós não somos mendigos e nós não somos pobres... **Nós somos excluídos da sociedade.** Exclusão social é sequestro. Então é isso: **nós queremos de volta a nossa vida própria. Nós perdemos o poderio da vida própria e nós queremos de volta a vida própria.**¹⁹³

É possível verificar que o entrevistado constata que a noção de exclusão social (sem acesso a condições materiais), exclusão esta perpetrada pela própria

¹⁹² HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 211.

¹⁹³ **Nós da Rua.** Documentário Dirigido por Argemiro F. de Almeida e produzido pela Rede Rua. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW0&t=1137s>> Acesso em 28 de agosto de 2019.

sociedade, compromete o desenvolvimento da “vida própria”, isto é, da autorrealização prática de suas potencialidades individuais.

Com base no que foi até aqui desenvolvido, especialmente a partir das falas das pessoas em situação de rua e dos documentos do MNPR acima pontuados, é possível identificar que essa articulação política da população em situação de rua não busca reivindicar um reconhecimento de uma “identidade cultural de vida nas ruas”. O que nos parece é justamente que se postula pelo reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos, que demandam atenção para a especificidade da vida nas ruas na elaboração das políticas públicas.¹⁹⁴ E que, ainda, denunciam as violações nas diversas formas de reconhecimento acima apontadas, comprometendo o desenvolvimento da “vida própria”, isto é, da autorrealização prática de suas potencialidades.

Nesse aspecto, Tomás Melo também reconhece na luta das pessoas em situação de rua uma busca para que essas mesmas pessoas sejam efetivamente consideradas sujeitos de direitos:

A questão pode, por fim, ser formulada da seguinte maneira: é através da luta política que se pretende alcançar o reconhecimento de seu estatuto enquanto “sujeito”, “ser humano como outro qualquer”, digno de ser escutado, levado em consideração e exercer plenamente seus direitos de participação social e política. Ao passo em que é o desprestígio desta mesma humanidade, os estigmas e representações sociais que incidem sobre a existência da população de rua, que coloca sob suspeita essas mesmas condições de participação. O desafio, portanto, trata do esforço por produzir reconhecimento social enquanto sujeito de direito para alçar a condição de ator político legítimo. No entanto, é justamente a partir da prática referida como política que se pretende fazer valer e provar o estatuto de ser humano de fato, igual aos demais, cidadão.¹⁹⁵

Ainda, o aludido autor também observa que “(...) reconhecer a população de rua não trata de cristalizar uma identidade que precisa ser defendida enquanto modo de vida. Na verdade, há um mal entendido frequente em questionamentos que indagam se a luta do MNPR diz respeito à defesa do direito das pessoas morarem nas ruas”.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Aliás, como dito na abertura do presente capítulo, tivemos a oportunidade de registrar esse entendimento aqui esposado no artigo “Pessoas em situação de rua – A luta pelo resgate da cidadania marginalizada e sua relação com a matriz histórica dos direitos humanos” apresentado no Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direitos Humanos Fundamentais” da PUC/PR (2016-2018).

¹⁹⁵ MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 35.

¹⁹⁶ MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 262.

Assim, sustenta o autor que a luta da população de rua não é por um reconhecimento identitário, mas por uma obtenção de políticas redistributivas.¹⁹⁷

Concorda-se, como acima já explicitado, de que a luta da população em situação de rua não se trata de uma postulação pelo reconhecimento de uma identidade das ruas, embora não se descure do fato da rua produzir subjetividades.¹⁹⁸ Contudo, é necessário observar que o aporte de Axel Honneth, aqui apresentado, não se restringe a uma construção de identidade cultural, como ele próprio já observara em outros textos¹⁹⁹. Ainda, é necessário reconhecer como observou Jessé Souza que a própria desigualdade de acesso a bens e redistribuição de riquezas perpassa pelo (não) reconhecimento de grupos sociais.²⁰⁰

¹⁹⁷ Segundo Melo, “A crítica ao reconhecimento a partir da noção de identidade já foi realizada por Nancy Fraser (2007). As indicações da autora negam a ideia de que o centro do reconhecimento seja a produção de respeito por identidades cristalizadas de grupos sociais – em que o não reconhecimento seria um tipo de depreciação causadora de danos à subjetividade, impedimento de uma realização plena do indivíduo e do alcance de uma ‘boa vida’. O problema desse modelo seria a afirmação, nas entrelinhas, de que o reconhecimento seria fundamentalmente a reparação desse dano subjetivo na estrutura psíquica dos sujeitos pertencentes a tal ou qual grupo, em detrimento da interação social, como se houvesse uma identidade totalizadora a ser protegida de violações. De outro modo, sua abordagem passa por compreender que o objeto do reconhecimento não é a identidade, mas a condição de participação efetiva nas interações sociais. Ao entendermos que o problema do não reconhecimento não é apenas a depreciação da identidade, mas sim a alocação de determinados sujeitos em tal posição de subordinação social que impede a participação como iguais na vida social e política. Na formulação de Fraser, reconhecimento trata substancialmente de uma questão de justiça. Isto significa dizer que a necessidade de reconhecimento trata do esforço de superação dos padrões institucionalizados de valoração cultural, que impedem determinados sujeitos de se tornarem parceiros integrais nas interações sociais e na vida pública. Posto dessa maneira, podemos também avançar no que diz respeito à separação, cada vez mais evidente, distintiva de dois tipos de demandas nas ‘forças da política progressista’. A primeira diz respeito às lutas por ‘redistribuição’, ou seja, nas antigas tradições por igualdade social e econômica, observável nos movimentos trabalhistas, associações de classe e sindicatos que têm por objetivo a (re)distribuição mais justa de recursos e bens. A segunda seria marcada pela demanda por “reconhecimento”, apoiada em concepções de uma sociedade multicultural, de diferenças, pelas quais se pretende que a participação social não seja encarada a partir da necessidade de assimilação das normas majoritárias e da cultura dominante para obtenção de respeito igualitário – como já demonstrado nos argumentos anteriores. Em consonância com Fraser, entendo que a oposição entre essas tradições é uma falsa antítese e que as reivindicações por reconhecimento tratam de reivindicações por justiça. No que diz respeito particularmente ao MNPR, a demanda por reconhecimento das especificidades da vida na rua faz parte de uma de suas principais estratégias para obtenção de redistribuição e busca por justiça econômica”. MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 262.

¹⁹⁸ Como observam Taniele Rui et al. “(...) a rua hoje produz políticas – internamente, para sobreviver, externamente, para controlá-la, reprimi-la, vigiá-la, ou mesmo assisti-la, ajudá-la. A rua cria uma miríade de serviços de atendimento – sociais, jurídicos, psicológicos, psiquiátricos, educativos, profissionalizantes, de cuidado em saúde, do higienismo ao sopão, da Cristolândia à cracolândia. A rua alimenta uma série de saberes: da epidemiologia à psiquiatria, dos doze passos à redução de danos, do jornalismo à arquitetura e às ciências sociais. Não nos resta dúvidas, a rua é produtiva”. RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (organizadores). Introdução. In: **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016, p. 15.

¹⁹⁹ Conferir os textos que compõem FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento? – Un debate político-filosófico**. Madrid: Ediciones Morata, S. L., 2006

²⁰⁰ Segundo o autor: “A mesma tendência se verifica em autores diretamente influenciados por Taylor, como Nancy Fraser, por exemplo. Fraser monta engenhosamente um quadro do que ela considera a nova constelação política do contexto ‘pós-socialista’ a partir do dualismo entre demandas por redistribuição – igualdade no acesso a bens e serviços – e demandas por reconhecimento da diferença específica de grupos sociais minoritários. O remédio para injustiças no primeiro campo seriam reestruturações econômicas de algum modo. O remédio para injustiças no segundo campo seriam, ao contrário, alguma forma de mudança cultural ou simbólica de consensos espúrios e excludentes (...) Reconhecimento para ela é apenas reconhecimento da diferença no sentido do princípio da autenticidade. Ela não contempla a hipótese de que a desigualdade entre classes também esteja baseada em princípios que envolvem reconhecimento, ou melhor, no caso em pauta, não reconhecimento”. SOUZA, Jessé.

É necessário observar que a própria luta da população em situação de rua em torno de um movimento social já evidencia a articulação dos indivíduos para trazer à tona na arena pública todos os problemas que lhe imputam sofrimento e desrespeito.²⁰¹

Os conflitos se tornam “‘lutas’, em um sentido político mais exigente, quando um número suficientemente grande de afetados se reúnem para convencer o público da importância geral, paradigmática, de sua causa, questionando, portanto, a ordem de status preponderante em seu conjunto”.²⁰²

Seja o movimento dos trabalhadores do século XIX (que não demandava uma identidade específica), seja o movimento de mulheres e o movimento negro, por exemplo, o que eles compartilhavam entre si e enunciavam através de suas lutas eram justamente situações de humilhação social e falta de respeito, nos termos apresentados por Honneth.²⁰³ Segundo o autor, “portanto, me parece mais verossímil conceber as experiências de injustiça em um contínuo de formas de negação do reconhecimento – de falta de respeito –, cujas diferenças estão determinadas pelas qualidades ou capacidades que os afetados consideram injustificadamente não reconhecidas ou não respeitadas”.²⁰⁴

Com efeito, há uma expectativa nos sujeitos, enquanto membros de uma sociedade, em poderem exercer plenamente os seus direitos, mas que o não reconhecimento material de sua igualdade implica em exclusão e sofrimento nesses sujeitos marginalizados.

Assim, é possível sustentar que o movimento da população de rua evidencia a existência de uma subcidadania²⁰⁵ em que a qualidade de sujeitos de direitos não se aplica materialmente (e muitas vezes nem mesmo formalmente, em razão da ausência sequer de identificação e registro) a eles.

Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, e-book, Edição do Kindle, 2018.

²⁰¹ HONNETH, Axel. “Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser”, pp. 89-149, p. 97. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento?** – Un debate político-filosófico. Madrid: Ediciones Morata, S. L., 2006.

²⁰² HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p. 123. Tradução livre de: “(...) estos conflictos ubicuos, por supuesto, sólo se convierten en ‘luchas’, en sentido político más exigente, cuando un número suficientemente grande de afectados se reúne para convencer al público de la importancia general, paradigmática, e su causa, cuestionando, por tanto, el orden de estatus preponderante en su conjunto”.

²⁰³ HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p. 107-108.

²⁰⁴ HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p. 108.

²⁰⁵ Mais à frente será abordada a categoria da subcidadania com esteio nos estudos de Jessé Souza.

É claro que desde a modernidade o discurso universalizante de direitos assegura, ao menos em tese, que todos os indivíduos foram formalmente elevados à categoria de sujeitos de direito.²⁰⁶ Contudo, no bojo de sociedades desiguais, o exercício pleno dos direitos, especialmente dos direitos sociais, não é materialmente estendido a todos. É certo, porém, o que é apontado pelo próprio Axel Honneth, que “(...) os membros da sociedade só podem fazer uso concreto de sua autonomia garantida por lei se lhes é assegurado um mínimo de recursos econômicos com independência de renda”. Com efeito, o bem estar econômico mínimo pode ser um “imperativo do reconhecimento jurídico”.²⁰⁷ Assim, a percepção dessa violação e o compartilhamento dos sentimentos de desrespeito podem desencadear uma luta por reconhecimento.²⁰⁸

Segundo Honneth,

As inovações de bem-estar social que, pelo menos lograram alguns países capitalistas ocidentais, situaram a estratificação social sobre uma base moral modificada, na medida em que a apropriação de recursos específica do grupo está, em certo modo, normativamente dividida e submetida a dois princípios diferentes: os indivíduos, enquanto pessoas jurídicas, tem agora garantida, em forma de direitos sociais, uma menor proporção de bens socialmente disponíveis, enquanto que uma proporção muito maior segue distribuindo-se de acordo com o princípio capitalista do êxito. Pois bem, com isto, os conflitos sociais conhecidos como ‘lutas por redistribuição’ adotam uma dupla forma, dado que pode se suscitar mediante a mobilização de argumentos legais ou através da reavaliação das definições preponderantes do êxito.²⁰⁹

Portanto, as conquistas históricas deflagradas na construção de um Estado de Bem-Estar Social, com a positivação de direitos sociais, os quais também foram incorporados em nossa Constituição da República, imprescindíveis para a

²⁰⁶ Conforme pontua Costas Douzinas, “Pode-se argumentar, portanto, que o conceito de direitos é ao mesmo tempo o fundamento e a culminância da visão de mundo filosófica, jurídica e moral da modernidade. Ele abarca todos os aspectos da organização do Eu, da comunidade, do Estado e do mundo internacional”. E ainda: “Segundo Balibar, a novidade da ideia era, lógica e historicamente, tão grande, que ela conduziu a uma segunda inovação igualmente hiperbólica: a alegação de que todos os homens nascem livres, uma afirmação obviamente falsa, que era empregada para justificar retrospectivamente a afirmação revolucionária de que todos os cidadãos são iguais. Dessa maneira, o *subjectus* tornou-se cidadão e deu início à sua jornada em direção a tornar-se o sujeito moderno livre e autônomo”. In: DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 248 e 230.

²⁰⁷ HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p. 118 e 119.

²⁰⁸ Segundo Honneth, “(...) as formas de reconhecimento recíproco estão institucionalizadas sempre em cada realidade social cujos déficits ou assimetrias internos são, na realidade, os que primeiro podem desencadear uma espécie de ‘luta por reconhecimento’”. In: HONNETH, Axel. Op. cit., p. 2006, p. 108.

²⁰⁹ HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p. 119. [Grifos nossos.] Tradução livre de: “Las innovaciones del bienestar social que, por lo menos, se lograron de este modo en algunos países capitalistas occidentales situaron la estratificación social sobre una base moral modificada, en la medida en que la apropiación de recursos específica de grupo está, en cierto modo, normativamente dividida y sometida a dos principios diferentes: los individuos, en quanto personas jurídicas, tienen ahora garantizada, en forma de derechos sociales, una menor proporción de bienes socialmente disponibles, mientras que una proporción mucho mayor sigue distribuyéndose de acuerdo con el principio capitalista de éxito. Ahora bien, con esto, los conflictos sociales conocidos como ‘luchas por la movilización’, de argumentos legales ou através de la revaluación de las definiciones preponderantes del éxito”.

implementação de um programa de redução de desigualdades sociais e maior redistribuição, possibilitam aos atores políticos do movimento social se apropriarem dessas conquistas (discursivas e legislativas) para disputar a implementação de políticas públicas para a população de rua, além de sua luta evidenciar uma realidade social que coloca em xeque os valores da meritocracia como balizadores de estima social.

As situações, portanto, enfrentadas por diversos grupos sociais, no que tange à precariedade material a que estão submetidos, não tendo eles acesso a bens e serviços para o exercício de seus direitos (não reconhecimento dos direitos), passa também pelo não reconhecimento desses sujeitos como detentores de estima social para tanto.

A redistribuição passa também, segundo Honneth, pela estima social de que alguns membros desfrutam. Segundo o autor, “(...) a distribuição material tem lugar de acordo com princípios de valor sem dúvidas discutidos – ainda que sempre provisoriamente estabelecidos – que tem a ver com o respeito, com a estima social dos membros da sociedade”.²¹⁰

O que o aporte de Honneth permite evidenciar de forma mais explícita é justamente o sofrimento gerado por práticas sociais e institucionais de não reconhecimento. Algumas falas de pessoas em situação de rua evidenciam o profundo sofrimento de se encontrar nessa situação de marginalização:

Homem não identificado:

“Não é boa não... A rua é muito difícil sabe... **Sofrimento também... A rua é também sofrimento**”

Homem não identificado:

“**É uma miséria... é uma droga.** Você pensa que é tão fácil morar na rua... não é fácil (...) Esses dias mesmo a viatura veio aqui tirou nós, mandou nós limpar tudo isso aqui, ter que lavar e sumir daqui (...) fica pra lá e não aparece mais aqui não”

Homem não identificado:

“Entendeu?! Porque... **muitas vezes você tá dormindo... Você não sabe o que vem... Se vem alguém joga uma pedra na sua cabeça, se vem alguém te dá um tiro na calçada... Se vem alguém e mijá em cima de você... Se vem alguém e mete fogo em você...**”

Senhor idoso não identificado:

“Tá na rua é ser vítima de uma população impiedosa...”

Homem não identificado:

²¹⁰ Tradução livre de: “(...) la distribución material tiene lugar de acuerdo con principios de valor sin duda discutidos – aunque, sin embargo, siempre provisoriamente establecidos – que tienen que ver con el respeto, con la estima social de los miembros de la sociedad”. In: HONNETH, Axel. Op. cit., 2006, p.112.

“Falar a verdade, é uma dor... você acordar de manhã saber que você não tem nada pra comer, aonde você vai escovar o dente... pô, você precisava tomar um banho, onde vou tomar um banho... a rua é doída... é complicado”

Senhor não identificado:

“É o lar... é o lar que eu tenho... eu só tenho isso mesmo...”²¹¹

Fica claro, portanto, com respaldo na teoria do reconhecimento apresentada, que as situações de exclusão e humilhação social se apresentam como situações de injustiça também na teoria de Honneth.²¹²

Assim, é necessário registrar que a prática redistributiva também obedece a um quadro de valores em que grupos são mais estimados que outros. Assim, para além da tradicional argumentação acerca da escassez de recursos recorrentemente utilizada pela importada teoria da reserva do possível,²¹³ é necessário ter em mente que as escolhas na alocação de recursos neste ou naquele campo de políticas, para este ou para aquele segmento social, é também realizada no bojo de um quadro de valores em que alguns cidadãos são percebidos com mais ou menos dignidade do que outros ou do que outros segmentos sociais.

Ora, veja que nem mesmo os mínimos constitucionais de investimento em educação pública por vezes são respeitados, comprometendo o acesso a tal serviço por parte da população mais pobre e marginalizada.²¹⁴ Ainda, tome-se como exemplo

²¹¹ **Documentário Situações de Rua**. Realizado por Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua. Produção Men & Digo Produções:

<<https://www.youtube.com/watch?v=JgbhJAwYlz8&list=WL&index=5&t=26s>> Acesso em 28/08/2019.

²¹² Cf. HONNETH, Axel., Op. cit., 2006, p. 100.

²¹³ Sobre a reserva do possível, tal teoria foi originada do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, em que se sustentou, no caso específico de demanda ao acesso a ensino superior, que “a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. Com efeito, mesmo em dispor o Estado os recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que se mantenha nos limites do razoável”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (orgs). **Direitos Fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2ª ed., 2010, pp. 13-50, p. 29. Nada obstante, é necessário obter temperar que a banalização com que o Poder Público muitas vezes se vale da reserva do possível para justificar omissões inconstitucionais (especialmente quando demandado em ações civis públicas) beira a irresponsabilidade quando se sabe que o desenvolvimento dessa teoria se deu em contexto socioeconômico diverso e para um caso paradigmático em que condições mínimas de existência para o demandante já haviam minimamente sido asseguradas, situação por demais diversa de nossa realidade social. De outra banda, não se trata de olvidar que possa haver limitações orçamentárias. Contudo, estas devem ser objetivamente comprovadas, o que se exige, conforme espousa Ingo W. Sarlet no artigo citado, “deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, assim como do próprio processo de administração das políticas públicas em geral (...)”.

²¹⁴ Estados e municípios devem dedicar 25% de suas receitas brutas para a educação, art. 212 da CF. Cite-se, como exemplo, o Estado do Rio de Janeiro que não cumpria o piso estabelecido pela Constituição, com o que foi acionado judicialmente pelo Ministério Público em razão de sua conduta. Cf. **Juiza ordena que Estado do Rio aplique em educação 25% das receitas**. In: <<http://amaerj.org.br/noticias/maria-paula-galhardo-ordena-que-25-da-receita-do-estado-sejam-repassados-para-a-educacao/>> Acesso 20 agosto de 2019. Ainda, como exemplo, o Estado do Paraná além de não investir o mínimo constitucional em educação, não o fez também na área da saúde: GARCIA, Euclides Lucas. Governo do Paraná não investe o mínimo constitucional em saúde e educação. **Gazeta do povo. On-line**, 04/06/2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/governo-do->

o contexto em que se insere a realidade remuneratória e de acesso a creche por parte das mulheres. Em que pesem inúmeras conquistas normativas em relação aos seus direitos, elas ainda ganham menos em relação aos homens²¹⁵ e não há investimento adequado em política de creches para possibilitar uma igualdade material efetiva, afetando principalmente as mães pobres e negras,²¹⁶ evidenciando um subreconhecimento.

O que se pretende demonstrar é que a implementação de políticas, a alocação de recursos, tudo isso pode não ser prioritário justamente por uma questão de reconhecimento deficitário, isto é, há um não reconhecimento daqueles setores pobres e marginalizados que mais dependem dessas políticas.

As escolhas estatais ditas trágicas podem ser técnicas (respaldadas em critérios objetivos), mas também é necessário ter em mente que a atuação institucional é inserida num contexto de valores (do regime econômico), que influencia as práticas oficiais.

O horizonte valorativo em que essas desigualdades sociais se naturalizam no Brasil, em que se é possível evidenciar categorias distintas de cidadãos e subcidadãos, é mais bem explicitado por Jessé Souza, o que será abordado do tópico subsequente.

Por fim, em que pese a proposta de Honneth nos seja particularmente interessante para explicitar que as formas compartilhadas de desrespeito e violações podem impulsionar mudanças institucionais, bem como viabilizar uma abertura interpretativa de que o não reconhecimento pode impingir sofrimento, comprometendo assim o pleno desenvolvimento pessoal, é necessário registrar que seus referenciais parecem se aplicar predominantemente à sociedade ocidental moderna e urbana, especialmente quando se adotam em sua obra as passagens do processo de individuação para a formação do sujeito, o que, contudo, não compromete o aporte aqui utilizado conforme se explana.

parana-nao-investe-o-minimo-constitucional-em-saude-e-educacao-926niuaw0666quau90crwraix/> Acesso em 20 de agosto de 2019.

²¹⁵ Conforme notícia veicula pelo IBGE, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada em março de 2019, as mulheres ainda continuam recebendo remuneração 20,5% inferior em relação aos homens. Conferir: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23924-diferenca-cai-em-sete-anos-mas-mulheres-ainda-ganham-20-5-menos-que-homens>>

²¹⁶ Conferir: RIBEIRO, Djamila. Feminismo negro como perspectiva emancipatória. In: TELES, Maria Amélia de Almeida; SANTIAGO Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Por que a creche é uma luta das mulheres?** São Carlos: Pedro & João Editores, 2018, pp. 65-90, p. 66.

O autor pretende obter a partir da luta por reconhecimento uma chave interpretativa para a “evolução moral da sociedade”.²¹⁷ Não cabe aqui, em razão da limitação do escopo do presente trabalho, aprofundar se de fato tal chave interpretativa se aplicaria a toda e qualquer situação. Entretanto, é possível questionar se de fato é possível adotar uma concepção *evolutiva*, pois é cediço que o caminhar histórico é permeado também por retrocessos. Sem prejuízo, o que interessa para os fins do presente trabalho é a percepção de que a violação das expectativas de reconhecimento, além de impingirem forte sofrimento nos sujeitos desrespeitados, quando compartilhadas e compreendidas como situações de injustiça, propulsionam demandas sociais de indivíduos e grupos estando aí uma tensão instituinte de direitos e políticas públicas.

Além disso, é necessário observar o contexto social, econômico e valorativo em que as lutas sociais se desenvolvem, com o que nos parece que o referencial de Jessé Souza apresenta um arcabouço teórico para tal finalidade em relação à sociedade brasileira.

2.1.1.1 A desestabilização do “sujeito de direito” a partir da luta da população de rua: a evidência do sujeito da injustiça social

A luta por igualdade protagonizada pela população em situação de rua contrasta com o discurso universalizante dos direitos humanos e fundamentais ao evidenciar que entre o plano formal e o plano da efetividade há um longo caminho. À categoria de sujeito de direitos, desde o discurso da modernidade e pelas normativas internacionais e nacionais, todos os indivíduos são formalmente alçados. Contudo, o exercício material desses direitos, especialmente os sociais, não possui a mesma abrangência concreta do discurso.

A narrativa universalista dos direitos encobre os processos de luta por detrás das conquistas normativas,²¹⁸ além de aguçar o sofrimento de grupos e indivíduos

²¹⁷ HONNETH, Axel. Op. cit., 2003, p. 125 e 144.

²¹⁸ Nesse sentido, David Sánchez Rubio observa: “Partindo do exame preliminar feito, tem-se a impressão de que as gerações de direitos humanos partem de uma afirmação histórica sobre sua origem que se substancializou ou se absolutizou. Uma vez que nasceram já foram impostos como se fossem sua máxima expressão e como se fossem dados para sempre. Por esta razão, através de processos de abstração se tem mantido suas estruturas congeladas para estabelecê-las como modelos e padrão, e se tem sido aplicado em outras sequências espaço-culturais, inviabilizando tanto a dinâmica e os conflitos decorrentes de novas problemáticas que vão sendo apresentadas. Desta maneira, silencia-se acerca do sentido político que possuem os direitos humanos nos processos de desencontros, conflitos e desagregações”. In: RUBIO, David Sánchez. **Encantos e Desencantos**

que se veem à margem da efetivação das promessas normativas em razão de um não reconhecimento conforme indicado acima.

Com efeito, tal como pontuado por Joaquín Herrera Flores, “(...) os direitos humanos não são categorias prévias à ação política ou às práticas econômicas”.²¹⁹ E mais:

Como se vê, para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos não é o direito a ter direitos (círculo fechado que não cumpriu com seus objetivos desde que se “declarou” há quase seis décadas). Para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade.²²⁰

Como já apontado acima, verifica ser possível identificar na luta do MNPR uma exigência para que as pessoas sejam materialmente reconhecidas como sujeitos de direitos, a partir da implementação de políticas públicas que contemplem as especificidades de se estar nas ruas para viabilizar a superação dessa situação de vulnerabilidade, buscando romper com uma hegemonia de desigualdade.

Herrera Flores observa que “o direito não vai surgir, nem funcionar, por si só. As normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o ‘que ocorre em nossas realidades’ se as colocarmos em funcionamento – a partir de cima, mas sobretudo a partir de baixo –, assumindo desde o princípio uma perspectiva contextual e crítica, quer dizer, emancipadora”.²²¹

Classicamente, dizer-se sujeito de direito é ter reconhecidas as faculdades e os deveres legais para o exercício da autonomia do indivíduo.²²² Há uma indispensável imbricação entre sujeito e direito, portanto, uma vez que aquele existe se a lei reconhece nesse sujeito as capacidades de possuir direitos e deveres. Trata-se, portanto, de uma ficção jurídica.²²³

dos Direitos Humanos. Trad. De Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 96.

²¹⁹ FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 19.

²²⁰ FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 33. [Grifos nossos.]

²²¹ Idem, ibidem, p. 18.

²²² Segundo Tercio Sampaio Jr., “A ideia de que se trata do *portador* do direito reporta-se à liberdade no sentido de autonomia”. In: FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, decisão, dominação.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 154.

²²³ DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos.** São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 241.

Com a modernidade, os seres humanos foram concebidos como indivíduos detentores de vontade e desejo²²⁴, tratando-se de sujeitos pautados pela autonomia da vontade e do livre arbítrio. Com efeito, a subjetividade jurídica passa a ser marcada pela substituição da virtude pré-moderna pela livre escolha e também pela substituição do direito por natureza pela multiplicidade de direitos criados pelo próprio homem. Mesmo a concepção de justiça passa a ser encarada pelos valores de liberdade e autonomia.²²⁵

Assim, por trás da abstração do sujeito de direito, desde a tradição liberal burguesa, está a noção de autonomia e liberdade. Com efeito, “ela confere ao sujeito sua unidade e identidade ao longo do tempo; em termos metafísicos clássicos, o sujeito (moral, jurídico) é o substrato pressuposto e constituído pelo livre-arbítrio”.²²⁶

Douzinas observa que a positivação de um direito representa o reconhecimento do desejo do indivíduo, havendo aí uma íntima relação entre o reconhecimento de um direito e a constatação da humanidade daquele indivíduo: “Os desejos são postulados por vontades individuais; os direitos são seu reconhecimento formal e as pré-condições da humanidade: quanto mais direitos um indivíduo tem, mais humano é”.²²⁷

Ocorre, porém, que o sujeito jurídico é apenas uma abstração da pessoa real, desconsiderando-se as particularidades e contingências históricas às quais os indivíduos estão submetidos.²²⁸ Segundo Costas Douzinas:

No universo jurídico tanto o Eu quanto o Outro, como sujeitos jurídicos, são seres racionais com direitos, prerrogativas e deveres. Esperamos ser tratados em pé de igualdade com o Outro, e a reciprocidade de prerrogativa e obrigação colocada na base da mentalidade jurídica. Contudo, essa igualdade é apenas formal: ela necessariamente ignora a história, o motivo e a necessidade específicos que o litigante traz para a lei a fim de administrar o cálculo da regra e a aplicação da medida.²²⁹

Contudo, tão somente o reconhecimento formal dos direitos do sujeito jurídico não tem o condão de assegurar a observância prática social e institucional daqueles mesmos direitos. O exercício prático dos direitos normativamente assegurados está invariavelmente relacionado aos recursos institucionais e materiais.²³⁰

²²⁴ DOUZINAS, Costas. Op. cit., p. 242.

²²⁵ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009 p. 243.

²²⁶ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 243.

²²⁷ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 249.

²²⁸ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 245.

²²⁹ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 246.

²³⁰ Como rememora Douzinas: “Na maioria dos casos, o exercício de um direito depende da provisão de certas condições materiais e, nessa medida, a sua implementação efetiva depende do contexto. (...) Conforme

Assim, se historicamente se apontou para uma vinculação entre subjetividade e direitos, verifica-se que o exercício daquela subjetividade juridicamente construída a partir da positivação de direitos é comprometido em razão do desigual acesso a bens e serviços, isto é, acesso às condições materiais, históricas e sociais.

Com efeito, a própria liberdade, tão cara para os ideais liberais, tem o seu exercício fragilizado diante das situações de desigualdade ao acesso a bens e serviços. Hannah Arendt já observava que a pobreza escraviza o homem e dificulta a sua livre participação na esfera pública.²³¹

Ao não conseguir efetivar os seus direitos constitucionais e legalmente previstos, a luta das pessoas em situação de rua denuncia a fragilidade do discurso universalista dos direitos, bem como coloca em evidência a limitação do alcance [material] da categoria de sujeito de direito, isto é, demonstra o fosso entre a abstração do sujeito de direito e a concretude do sujeito marginalizado.

Neste particular, emblemática é a narrativa de Maria Lúcia, então coordenadora do MNPR da Bahia em relação ao contraste entre a previsão abstrata de direitos e a drástica realidade social: **“A nossa Carta Magna diz que todo cidadão tem direito a ser livre, a saúde, direito a habitação, direito ao trabalho, direito ao lazer, direito, direito e mais direito. E a gente não tem direito nenhum”**.²³² Segundo Tomás Melo, “o que está em jogo, por outro lado, é a patente dificuldade de fazer valer as promessas constitucionais”.²³³

Nesse sentido, veja por exemplo, como já se teve oportunidade de mencionar²³⁴, que a despeito de a saúde ser um direito universalmente assegurado a todos (art. 196 da Constituição da República), a população em situação de rua não conseguia acessar esses serviços em razão da prática burocrática de se exigir comprovação de residência para fixação territorial do atendimento, razão pela qual no ano de 2011 o Ministério da Saúde, por meio do art. 23,§1º da Portaria 940/11, tornou dispensável a comprovação de residência para confecção do cartão SUS. E ainda,

observaram Burke e Marx muito tempo atrás, possuir um direito em termos abstratos não significa muito se os recursos materiais, institucionais e emocionais para a sua concretização não estão disponíveis”. In: DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 240.

²³¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 74-75.

²³² Apud: MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 302.

²³³ MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 302.

²³⁴ ALMEIDA, Antonio Vitor Barbosa de. Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITORIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163

somente em 2018, por meio da Lei 13.714, é que se previu que o acesso a medicamentos e à atenção integral à saúde deve ser assegurado independentemente de comprovação de residência ou inscrição no SUS.

Em que pesem tais avanços formais, na prática, os fluxos burocráticos de atendimento dificultam muitas vezes o acesso efetivo à saúde, especialmente se se considerar a urgência das demandas da população de rua. Sandra Carvalho pontua que “um dos entraves ao acesso desse grupo refere-se à burocratização dos serviços de saúde, que hoje, com o sistema de regulação, funciona com a instalação de fluxos e protocolos que objetivam conhecer os grupos populacionais prioritários através de dados epidemiológicos”.²³⁵ Segundo a autora:

O atendimento à saúde das pessoas em situação de rua traz uma especificidade, que deve ser considerada no cotidiano dos atendimentos dos serviços, programas, projetos de saúde, pois, mesmo que não tenha, por exemplo, consulta marcada ou encaminhamento em mãos, esta população deve ser acolhida e atendida, pois tem legalmente este direito, no entanto, ao contrário disso, a circulação e acesso dessas pessoas pela rede ficam impossibilitados perante inúmeros procedimentos burocráticos.²³⁶

Em 2011, através da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro, o Ministério da Saúde aprova a Política Nacional de Atenção Básica, criando em seu interior as equipes dos Consultórios nas Ruas responsáveis pela atenção básica de saúde à população em situação de rua. O serviço foi posteriormente regulamentado pela Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011 e pela Portaria 123, de 25 de janeiro de 2012, ambas do Ministério da Saúde. Contudo, tais serviços não estão previstos em todas as cidades, havendo baixa adesão por parte dos Municípios para implantação desses consultórios (apenas 81 e o Distrito Federal),²³⁷ o que demonstra ser uma dificuldade para o efetivo acesso da população de rua aos serviços de saúde.

Para se ter acesso à educação básica, por exemplo, apesar de ser normatizada como um direito público subjetivo (art. 208 da Constituição), inclusive para os que não tiveram acesso a ela em tempo oportuno, não raras vezes se exige comprovação domiciliar para fixação territorial do atendimento.²³⁸ Evidentemente, não

²³⁵ CARVALHO, Sandra Moreira Costa de. **População adulta em situação de rua e o acesso à saúde**. Rio de Janeiro: Autografia, 2016, p. 142.

²³⁶ Idem, ibidem, p. 152.

²³⁷ MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua – Consultório na rua: barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade: Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 27, n. 3, p. 754-768, Setembro de 2018, p. 756.

²³⁸ A Prefeitura de Curitiba, por exemplo, para fins de cadastramento escolar exige comprovante de residência, além de outros documentos. Cf. em <<http://cidadedoconhecimento.org.br/cidadedoconhecimento/cidadedoconhecimento/index.php?subcan=123>> Acesso em 16 de setembro de 2019>.

se deve descurar dos obstáculos estruturais como ausência de vaga, recursos econômicos para manutenção no estudo e deslocamento, dentre outros entraves enfrentados pelas pessoas que estão nas ruas.

O próprio direito de ir, vir e permanecer (art. 5º, XV, da Constituição da República) dessas pessoas é sonegado, não sendo raras as práticas higienistas realizadas pelo ente estatal na retirada dessas pessoas dos logradouros públicos, conforme se aprofundará subseqüentemente e conforme já brevemente pontuado no início do texto.

O MNPR recorrentemente denuncia essa prática, destacando:

A agilidade com que se constroem edifícios, avenidas e praças, não se aplica em nenhum momento às perspectivas de uma política mais humana e social. O que se vê é a população de rua sendo retirada do único espaço que lhe restou, muitas vezes com o uso da força policial, sendo amontoados em albergues sucateados, ou mesmo expulsos da cidade.²³⁹

Registra-se, ainda, a falta de acesso a uma habitação como violação do direito à moradia (art. 6º da Constituição da República), sendo este um dos elementos centrais da situação de rua, o que será abordado na terceira parte deste trabalho.

Tal como enunciado pelo próprio MNPR: “Parecem não compreender [as autoridades públicas] o que de fato precisamos e queremos: trabalho, direito à educação, e à saúde, enfim, **todos os direitos garantidos pela Constituição Federal a todos os cidadãos e que nos foram tirados quando, por falta de opção, nos tornamos pessoas em situação de rua**”.²⁴⁰

Ao se dizer que as pessoas em situação de rua querem ter os seus direitos respeitados e serem reconhecidas como sujeitos de direitos, o que se desponta é justamente uma disputa pela aplicabilidade desta categoria jurídica em sua concretude, isto é, com a implementação de condições para o exercício dos direitos estendidos formalmente a todos, domiciliados ou não.

Parece corroborar tal raciocínio a fala de Anita Gomes dos Santos, integrante do Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ao enunciar:

(...) **Queremos sim que os nossos direitos se tornem reais nas nossas vidas.** É isso que o povo está pedindo, é isso que o povo está reivindicando. Então não tem nem muito o que falar (...) porque o povo não é bandido, não.

²³⁹ MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. População de Rua: Vidas E Trajetórias. In: BRASIL. “Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua”. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 173-192, p. 182.

²⁴⁰ MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. Op. cit., 2009, pp. 173-192, p. 185. [Grifos nossos.]

O povo não é mendigo, não. O povo é cidadão e cidadão brasileiro. Isso que é o mais importante.²⁴¹

Além disso, como apontado, se tradicionalmente a normatização de direitos subjetivos representou o reconhecimento dos desejos e interesses dos indivíduos como pré-condições de sua humanidade, o que a luta da população em situação de rua objetiva, ao reivindicar materialmente a concretude dos direitos do sujeito jurídico, nada mais é do que também o reconhecimento de sua humanidade.

É possível, ainda, a partir da mobilização política da população em situação de rua na busca da efetividade de seus direitos, constatar a emergência de um sujeito da injustiça social, tal como cunhado por José Ricardo Cunha e Bethania Assy.

A situação de desigualdade e exclusão social evidencia o descompasso entre a realidade e a abstração do sujeito jurídico. A injustiça social revela, segundo aqueles autores, “o quanto violento pode ser o princípio de neutralidade da abstração ao não visibilizar a situação de precariedade e vulnerabilidade as quais seus não-sujeitos de direito estão submetidos. Violência que, em larga medida, se oculta de forma legítima e procedimental”.²⁴²

Segundo Bethania Assy e José Ricardo:

Uma margem substancial e emblemática dos sujeitos de invisibilidade social e política permanece suspensa sob a positividade inclusiva normativa abstrata ou sob o vocabulário ontológico da uma autônoma da vontade, do livre-arbítrio, ou mesmo da classificação específica de pertença cultural. O sujeito da injustiça tem uma face particular, cada um em sua singularidade determinada. As vulnerabilidades de classe, gênero e raça fornecem a substância de párias, não-sujeitos, despossuídos, invisíveis sociais, econômicos e políticos dos subúrbios e favelas das grandes periferias, indivíduos marginalizados dos movimentos sociais, os sem-nome de confrontos com a polícia, os moradores de rua, os imigrantes ilegais, para citar alguns exemplos notórios de tantas subjetividades não representadas nacionais e supranacionais, que passam a margem do debate universalistas versus multiculturalistas.²⁴³

A partir de uma situação de injustiça social é possível viabilizar o surgimento de “uma potencialidade epistemológica da singularidade irrepresentável e de sofrimento inominável do sujeito”.²⁴⁴ As pessoas envolvidas diretamente no sofrimento

²⁴¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006, p. 21.

²⁴² CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. **Teoria do Direito e o Sujeito da Injustiça Social – Direito e Emancipação**, vol. I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Versão *e-book*.

²⁴³ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*. [Grifos nossos.]

²⁴⁴ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*.

acarretado pela injustiça social passam a compartilhar os seus testemunhos construindo uma narrativa dos sujeitos injustiçados.

Sobre tal aspecto, José Ricardo e Bethania Assy explanam que esse testemunho “afirma a potencialidade que mantém aberta uma possibilidade permanente de revelação da injustiça”. Ainda segundo os autores, “o testemunho possibilita uma narrativa que extrapola a representação e adequação normativa, excede a uniformidade do discurso de fundamentação e aplicação. Carrega em cada relato a potencialidade da justiça para o sujeito que propriamente excede a lei”.²⁴⁵

É o que se pôde verificar na mobilização social deflagrada pela Chacina da Praça da Sé, a partir da qual o ápice da situação de desigualdade, representado pelo extermínio dos corpos das pessoas em situação de rua no centro da cidade de São Paulo, intensificou toda uma articulação política que já vinha sendo realizada com a população de rua, culminando com a criação do MNPR.

Nesse sentido, José Ricardo e Bethania Assy observam:

Cada evento de injustiça social é singular e carrega uma dimensão de práxis e espacialidade em pelo menos três implicações que se imbricam. Em primeiro plano, representa uma desarticulação ou mesmo ruptura da subsunção do sujeito abstratamente representado da lei, no qual é possível localizar às circunstâncias substanciais e simbólicas de vulnerabilidade histórica, política e social do evento da injustiça. E como consequência, em segundo plano, provoca tanto a criação de novas acepções, imprevisíveis à generalidade e à abstração sócio-histórica nas quais os princípios normativos operam, como também, habilita a reinscrição destes novos sentidos na gramática corrente desta mesma normatividade. Por fim, um terceiro plano, implica em uma dinâmica performática, no sentido de que compromete ação e práxis imprevisíveis por parte dos sujeitos submetidos à injustiça.²⁴⁶

Dessa forma, a partir de situações concretas de injustiça social e econômica “pode se dar também um movimento de constituição de subjetivação política capaz de não só resistir à invisibilidade sociopolítica, mas também, operar, simultaneamente, um processo de empoderamento do sujeito e a promoção de sua ação política”.²⁴⁷

Situações tais questionam e problematizam a abstração jurídica, a partir do testemunho de violência social protagonizado pelo sujeito real e concreto da marginalização (no presente caso, o MNPR e as próprias pessoas em situação de rua), o qual passa a reivindicar seu local de fala na construção de políticas públicas e

²⁴⁵ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*.

²⁴⁶ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*.

²⁴⁷ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*. [Grifos nossos.]

demandas por concretização de direitos.²⁴⁸

Em contraste com a subjetividade jurídica formalmente construída nos postulados normativos, contrapõe-se a subjetivação política potencializada a partir da resistência às situações de injustiça. Segundo Bethania Assy e José Ricardo, “subjetivação e ação política operam concomitantemente na constituição da subjetividade e das demandas de formação e atuação da comunidade política”. Consoante os autores, “o privilegio de análise é o estatuto epistemológico da experiência, do ato, da ação, do evento da injustiça, em modelar uma subjetividade política empoderada”.²⁴⁹

O sujeito da injustiça social questiona o discurso da abstração jurídica, apontando para a imprescindibilidade “de uma teorização da justiça que assuma a tarefa de problematizar a narrativa do direito, de forma a potencializar a voz dos sujeitos da injustiça. Inverta o significado tradicional dos direitos humanos, de forma a potencializar o sujeito com voz e participação política nas demandas por justiça”.²⁵⁰

Assim, é possível sustentar que o MNPR, como um sujeito da injustiça social, coloca em tensão o discurso universalizante dos direitos do sujeito jurídico e a (não) concretude das promessas normativas ao se insurgir contra as situações de exclusão social e violação de direitos, a partir de uma subjetivação política (mobilização).

²⁴⁸ Segundo José Ricardo e Bethania Assy, “É imprescindível uma teorização da justiça que assuma a tarefa de problematizar a narrativa do direito, de forma a potencializar a voz dos sujeitos da injustiça”. In: CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016

²⁴⁹ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*. Não parece que os autores desconsiderem a importância dos aportes teóricos das teorias do reconhecimento, razão pela qual não se apresenta contraditória a utilização neste momento de suas construções teóricas. Com efeito, apenas o enfoque na abordagem é deslocado para a construção de uma epistemologia do sujeito da injustiça social, além de apontarem os autores para a imprescindibilidade de se potencializar as vozes dos sujeitos marginalizados no discurso jurídico. Mais precisamente, nas palavras dos de José Ricardo e Bethania Assy: “Subjetivação e ação política operam concomitantemente na constituição da subjetividade e das demandas de formação e atuação da comunidade política. Traz à tona um novo protagonista na abordagem da singularidade e da comunidade política: o processo mesmo de subjetivação política, de empoderamento do sujeito da injustiça socioeconômica, para além de sua captura biopolítica. Há nisto uma desconsideração proposital da agenda conceitual da teoria do reconhecimento, que opera a relação entre subjetividade e comunidade política, cujo escopo de análise privilegia às experiências individuais e coletivas de luta e ausência de reconhecimento. **Tais teorias de fato possuem um potencial significativo de desvelamento dos processos de sofrimento subjetivo por indeterminação e daí o valor da luta pelo reconhecimento nas esferas sociais. Entretanto, a prerrogativa de análise deste texto é distinta, prioriza uma dimensão positiva no processo de subjetivação política do sujeito no enfrentamento da injustiça socioeconômica.** O privilegio de análise é o estatuto epistemológico da experiência, do ato, da ação, do evento da injustiça, em modelar uma subjetividade política empoderada”. In: CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016. Versão *e-book*. [Grifos nossos.]

²⁵⁰ CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. Op. cit., 2016.

2.1.2 A denúncia de uma subcidadania e a naturalização de nossas desigualdades sociais: desafios da luta da população de rua

No presente tópico, pretende-se apresentar como no Brasil as situações de desigualdades e exclusão sociais, as quais recaem sobre parcela significativa da população e especialmente sobre a população em situação de rua, é naturalizada e evidencia a existência de uma subcidadania. E mais: a apresentação deste quadro social nos permite situar a luta da população de rua em um contexto valorativo que torna patente as dificuldades de se superar a situação de vulnerabilidade, além de aguçar o sofrimento dos sujeitos envolvidos.

Jessé Souza destaca o aspecto simbólico que subjaz (e legitima) nossa estrutura desigual. No dizer do autor: “a raiz dos problemas é a dimensão simbólica que é percebida como não tendo o mesmo alcance e importância que a dimensão econômica”. Isso ocorre porque se faz necessário observar que instituições e práticas sociais “(...) já possuem implícita e inarticuladamente uma interpretação acerca do que é bom, do que é valorável perseguir, do valor diferencial dos seres humanos, etc.”

251

Práticas sociais e institucionais, portanto, recebem o influxo de valores que são socialmente compartilhados e concorrem para filtrar aquilo que é passível de apreço e aquilo que não é. Para Jessé Souza, parte dos valores que constituem as noções de dignidade e autenticidade e que até hoje reverberam em nossas hierarquias sociais e institucionais (evidentemente, com novos contornos) foram forjados na modernidade.

Com efeito, a modernidade inaugura um novo conjunto de valores que estará na base do reconhecimento social dos indivíduos, especialmente a partir da generalização da noção de racionalidade, trabalho útil, cálculo prospectivo, controle das emoções, o que alicerça a constituição de um “mercado competitivo” e de um “Estado racional”.²⁵²

²⁵¹ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeitinho brasileiro. Rio de Janeiro: LeYa, e-book, Edição do *Kindle*, 2018.

²⁵² Cf. SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book. Neste ponto, o autor se vale das referências de Charles Taylor para a construção dos valores legados pela modernidade. Cumpre observar que Souza se utiliza de Taylor para identificar uma construção de ideias/valores morais que constituem a identidade do *self* pontual. Neste ponto aqui observado cumpre destacar que não se trata de dizer que as tradições, ideias e valores morais são imutáveis e que permanecem intactos para o sempre. Eles sofrem alterações, porém estas se dão em relação aos valores já existentes. Taylor observa na nota de rodapé n. 6 do seu estudo que: “Nossas tradições morais estão sempre sendo transformadas por novas articulações. Mas estas encontram sua base naquelas já feitas, e seriam

Souza observa que o arcabouço moral do ocidente possui dois importantes pilares, quais sejam a noção de interioridade e a afirmação da vida cotidiana. A interioridade é construída a partir da apropriação platônica pelo cristianismo da dualidade corpo/alma, conceito para o qual Santo Agostinho reforçará o mundano como elemento externo e a alma como elemento interno, estando a verdade no interior de nós mesmos, o que orienta o homem para uma atividade autorreflexiva em busca da verdade, que é Deus.²⁵³ Mais tarde essa atividade reflexiva do sujeito será radicalizada e secularizada por Descartes.²⁵⁴

Disso decorre que “o desencantamento da matéria e sua subordinação em relação à razão subjetivada é um pressuposto do nosso próprio senso moderno de dignidade da pessoa humana enquanto ser racional”.²⁵⁵ A noção de honra/dignidade da antiguidade passa a ser interpretada a partir do controle racional cartesiano, que mais tarde será determinante para Kant.²⁵⁶ Ocorre, assim, a valorização da capacidade da escolha individual e da vontade: “resolução, determinação, controle, as virtudes do guerreiro e aristocrata da ética da glória e da fama, são internalizadas, conferindo à vontade individual seu lugar de privilegiado no Ocidente. (...) A ética da honra da antiguidade é reinterpretada em termos do ideal cartesiano de controle racional”.²⁵⁷

Com efeito, “a ética de aristocratas baseada em força, firmeza, resolução e controle é internalizada e aburguesada como fonte moral por excelência para o ser humano comum”.²⁵⁸

Souza observa que, a partir de Descartes, inaugura-se o império da razão com o qual o homem é capaz de moldar a si mesmo, racionalmente controlando suas emoções e se dirigindo para finalidades específicas. Assim, “o modelo do domínio racional assume a forma do controle instrumental”. Aqui, tem-se, portanto, segundo

impossíveis sem elas”. TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 126.

²⁵³ SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 50, Ano 2000, pp.133-158, p. 142. Ainda, segundo Taylor, “A prova que Agostinho dá de Deus é uma prova da experiência de conhecer e raciocinar em primeira pessoa”. TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 177.

²⁵⁴ Claro, porém, que para Descartes a fonte da moralidade não estará em Deus, como seria em Agostinho, mas dentro do próprio homem. Cf. SOUZA, J., **Subcidadania brasileira**: para entender o país além do jeito brasileiro, versão *e-book*.

²⁵⁵ SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 50, Ano 2000, pp.133-158, p. 143.

²⁵⁶ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 143.

²⁵⁷ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 143.

²⁵⁸ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

Souza, uma reconstrução da própria noção de senso de dignidade do sujeito como ser racional, que controla suas emoções e direciona a sua vontade com autorresponsabilidade.²⁵⁹

A razão domina o mundo desencantado da matéria, advindo daí a concepção de boa vida da dignidade do indivíduo como ser racional.²⁶⁰

Conforme explicita o autor, nesse contexto, “a mente tem o poder de suspender e dirigir desejos e sentimentos e, portanto, tem o poder não só de se remodelar de acordo com princípios escolhidos aleatoriamente, mas também do hábito e da autoridade local. (...) Podemos nos recriar, recriando nossos hábitos e normas. Somos criaturas de relações contingentes”.²⁶¹

Já nessa primeira empreitada, há um critério distintivo, segundo Souza, para separar os seres que raciocinam dos seres irracionais, destacando-se, ainda, os seres que têm consciência de si daqueles que simplesmente vivem (a razão, portanto, como superioridade). Aqui já se abre socialmente a possibilidade de diferenciar os indivíduos conforme o uso da razão nas atividades cotidianas, legitimando-se hierarquias sociais.²⁶²

Segundo Souza, é a partir dessa nova maneira de encarar o sujeito é que se desenvolve “uma filosofia, uma ciência, uma administração, técnicas organizacionais destinadas a assegurar seu controle e disciplina”.²⁶³

O outro elemento configurador do arcabouço moral do ocidente se refere à afirmação da vida cotidiana. As noções de “razão calculadora e distanciada e da vontade como auto-responsabilidade” apenas ganharam força cotidiana com a

²⁵⁹ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁶⁰ Conforme explicita Souza, “Se o controle racional é uma questão de a mente dominar adequadamente um mundo desencantado da matéria, então a noção de superioridade da boa vida tem que advir do próprio senso de dignidade do agente enquanto ser racional (...) A fonte da noção de autoestima e de dignidade não é mais algo para os outros, mas serve, ao contrário, para manter nosso senso de valor aos nossos olhos”. Cf. SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁶¹ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*. Versão *Kindle*, posição 742 e 754.

²⁶² Cf. SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*. Ainda sendo o autor, “Assim, além da hierarquia entre as diversas espécies vivas conferindo aos humanos um sentimento de especialidade e superioridade responsável, em grande medida, pela atração que esse tipo de ideias exerce, abre-se também, entre os próprios seres humanos, o espaço para se pensar e se legitimar hierarquias segundo a capacidade diferencial de cada qual de comportamento racional, segundo os mesmos parâmetros.” In: SOUZA, Jesse. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁶³ SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 50, Ano 2000, pp.133-158, p. 144. Ainda segundo Taylor, há, portanto, o surgimento de novas fontes morais, nessa primeira empreitada de resgate: “Junto com isso surgem novas concepções do bem e novas localizações de fontes morais: um ideal de autorresponsabilidade, com as novas definições de liberdade e razão que o acompanham e o senso de dignidade a ele ligado”. TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 231.

Reforma Protestante em que as esferas da família e do trabalho possuem sua importância exaltada.²⁶⁴

Com efeito, “ao rejeitar a ideia do sagrado mediado, os protestantes rejeitaram também toda a hierarquia social ligada a ela”.²⁶⁵ Observe-se, ainda, que “os suportes sociais dessa nova concepção de mundo são classes burguesas da Inglaterra, EUA e França, disseminando-se depois por diversos países, com desvios e singularidades importantes”.²⁶⁶ A partir de então, prioriza-se como se faz o trabalho e o vínculo social para as relações interpessoais será do tipo contratual.²⁶⁷

Segundo Souza, em relação ao valor trabalho, modernamente se concebeu que a sua realização exige disciplina e autocontrole, sendo parâmetro de reconhecimento social:

(...) fazer bem um trabalho exige disciplina e autocontrole, ou seja, exige o contínuo controle do corpo e seus desejos, fadigas, inclinações, etc. Ou seja, é necessário se criar um *habitus*, uma economia emocional específica dirigida a um fim. Assim, para o trabalhador útil, é necessário também a criação de uma racionalidade prospectiva, em que a renúncia ao presente é o que garante a recompensa futura. Cria-se com isso, literalmente, um novo ser humano, de fio a pavio, presidido pela noção de calculabilidade e racionalidade instrumental, em que o controle do corpo adquire o sentido de virtude máxima. O trabalho útil, que contribui de algum modo ao bem comum, passa a ser a fonte maior tanto de autoestima individual como de reconhecimento social. É isso que explica sua substância de fonte moral. Quem não exerce trabalho útil está condenado, a partir de então, não só à baixa autoestima, como também ao desprezo geral. Simples assim. Não temos, portanto, enquanto indivíduos, nenhum controle sobre os mecanismos de atribuição de respeito, consideração e prestígio social.²⁶⁸

A concepção do trabalho como fonte de dignidade, realizado de forma disciplinada e com o controle das emoções, foi fortemente propagada com a Reforma Protestante por Martinho Lutero. Assim, aqueles valores de razão e controle das emoções, associado ao valor do trabalho produtivo, espraia-se para a vida cotidiana.²⁶⁹

²⁶⁴ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 144.

²⁶⁵ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 145.

²⁶⁶ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 145.

²⁶⁷ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2000, p. 144. Segundo Souza: “O princípio da vida cotidiana tem a ver com o potencial democrático da revolução ocidental, posto que indica os ideais da igualdade e da benevolência com relação aos outros homens”. A noção de dignidade jurídica, por exemplo, repousa na concepção universalizável dos direitos entre os seres tidos como iguais. Ocorre, porém, que o potencial de igualdade e da consideração em relação aos outros são olvidados, naturalizando-se o individualismo e a “entronização da razão instrumental como padrão típico da eficiência e complexidade modernas”. Cf. mais detalhadamente em SOUZA, J. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 50, Ano 2000, pp.133-158, p. 145-146.

²⁶⁸ Souza, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁶⁹ Segundo Souza, “Precisamos lembrar que, na Antiguidade, quem trabalhava era escravo e no medievo, o servo. O trabalho era ultrajante e o ócio, dignificador. Com o protestantismo, essa hierarquia moral é posta de ponta-cabeça”. In: Souza, J. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

Neste ponto, longe de ser uma suposição meramente teórica, verifica-se como a noção de trabalho perpassa tanto o discurso da sociedade ao desqualificar as pessoas em situação de rua como vadias e ociosas, como também pela própria população de rua quando se é apontada a vontade de se obter um emprego, um trabalho, como resgate da dignidade. Nesse sentido, algumas falas são exemplificativas:

Homem nominalmente não identificado:

Rapaz a rua pra mim é uma coisa assim que... Se a gente puder ... porque a gente tem que passar pela rua, pela cidade... **Mas se eu pudesse tá trabalhando... Até um machado pra mim trabalhar, eu não preferia tá no meio da rua não...** (...) Eu não acho muito bom ficar no meio da rua não... Pra lá assim por ali, vou pra um lado, vou pro outro... Mas eu não gosto de ficar na rua não... ²⁷⁰

Tal aspecto também é identificado por Moacir Cassiano da Silva, pessoa em situação de rua em São Paulo, ao enunciar seu desejo: “Como bom trabalhador, né? Trabalhar e ser um cidadão aqui no nosso país”. Essa fala também é corroborada por uma pessoa que não quis se identificar: “O maior sonho que a gente tem é arrumar serviço pra gente sair da rua”.²⁷¹

Tais falas ratificam justamente a permanência da realização de um trabalho ainda como valor fonte de dignidade. E não somente: veja que a própria Constituição elenca como um de seus fundamentos o “valor social do trabalho” (ao lado da livre iniciativa), nos termos do art. 1º, IV, do Texto Constitucional. Claro, porém, conforme se demonstrará adiante, que não é todo e qualquer trabalho que será tido como caráter distintivo de prestígio social.

Aldaíza Sposati observa que em nossa sociedade o reconhecimento do cidadão ocorre quando ele é passível de ser reconhecido pelo capital como trabalhador útil, não bastando ter apenas a força potencial de trabalho. Segundo a autora:

Parece que ainda se vale da noção de que o homem só possui a sua existência reconhecida enquanto se faz trabalhador aos olhos do capital. Aqueles que não estiverem, mesmo que circunstancialmente, vivendo tal condição, perdem a sua visibilidade, pois não existem imediatamente para o capital. Assim, o trabalhador que não se insere formalmente no mundo do trabalho não ganha visibilidade econômica e política. Não basta ter a posse

²⁷⁰ **Documentário Situações de Rua.** Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua. Produção Men & Digo Produções. Sem indicação de direção: <https://www.youtube.com/watch?v=JgbhJAwYIz8&list=WL&index=5&t=26s> Acesso: em 28/08/2019. Destaques nosso

²⁷¹ **Nós da Rua.** Documentário Dirigido por Argemiro F. de Almeida e produzido pela Rede Rua. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW0&t=1137s> Acesso em 28 de agosto de 2019.

da força de trabalho, é necessário a posse e efetivação do emprego para ganhar a *visibilidade* e o *reconhecimento* dela decorrente.²⁷²

Souza vai observar que “(...) o Ocidente, na sua versão especificamente moderna, nasce para Weber precisamente a partir da constituição de uma noção altamente improvável de condução da vida (*Lebensführung*), que irá secundarizar todos os aspectos tradicionais, emocionais e sentimentais em nome de um único princípio-guia, a partir do qual o comportamento humano em todas as suas dimensões deveria estar subordinado”.²⁷³

Para garantir sua incorporação no mercado de trabalho o indivíduo deve possuir conhecimento necessário para assegurar a ampliação do capital, além da assimilação daquelas disposições de autocontrole, disciplina e cálculo prospectivo. Tais disposições são repassadas desde a inserção familiar e comunitária. Assim, “os indivíduos e as classes sociais – cujo contexto de carência aguda e desestruturação familiar impedem a adequada reprodução desses pressupostos psicossociais na socialização familiar desde tenra idade – estão, por conta disso, condenados à marginalidade e à exclusão social”.²⁷⁴

A partir dessas idéias centrais (de “razão calculadora e distanciada e da vontade como autorresponsabilidade”²⁷⁵) é que se forjou, para Charles Taylor, a noção de “self pontual”, que até hoje nos influencia e que foi potencializada pela construção teórica de Locke e de cuja noção se vale Souza em seu estudo. Segundo Taylor:

O desprendimento moderno pede, ao contrário, que nos separemos de nós mesmos por meio da auto-objetificação. Essa é uma operação que só pode se realizar na perspectiva da primeira pessoa. Não nos diz, como o estoicismo, que estejamos atentos para o que vale a pena para os seres humanos como tais ou, como Platão, que nos focalizemos nas propriedades da razão e do desejo e em sua relação com o que sabemos sobre a vida feliz. Pede-me que esteja ciente de *minha* atividade de pensar ou *meus* processos de hábito, para me desprender deles e objetificá-los. Na verdade, toda a visão (estranha e questionável, em última instância) de mim mesmo como natureza objetificada que **essa perspectiva moderna tornou familiar para nós** só se torna possível por meio do tipo especial de postura reflexiva que estou chamando de desprendimento. **Temos de ser ensinados (e intimidados) a fazer isso, não apenas, claro está, absorvendo doutrinas, mas muito mais por meio de todas as disciplinas que têm sido inseparáveis de nosso estilo de vida moderno, as disciplinas do autocontrole nos campos econômico, moral e sexual.** Essa visão é fruto de uma postura reflexiva peculiar, e é por isso que nós, formados para entender e julgar a nós

²⁷² SPOZATI, Aldaíza. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOZATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 13-44, p. 22. [Destques no original.]

²⁷³ Souza, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁷⁴ Souza, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁷⁵ Souza, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*

mesmos de acordo com seus termos, descrevemo-nos naturalmente com as expressões reflexivas que fazem parte dessa postura: ‘self’, o ‘eu’, o ‘ego’.²⁷⁶

Além do ideal de dignidade (referido pelo trabalho produtivo, controle das emoções etc.), há o ideal de autenticidade, que se relaciona com os valores de expressividade e sensibilidade como originalidade de cada pessoa. Segundo Souza, “aqui, a ideia central, por oposição ao tema da dignidade do self racional e pontual, é a da originalidade de cada pessoa. Aqui o tema é a voz particular de cada um, enquanto tal única e inconfundível”.²⁷⁷

O autor observa, ainda, situando historicamente a noção desses valores, que as elites artísticas e culturais é que concorreram por disseminar essa sensibilidade estética e singular.²⁷⁸ Segundo Souza:

A outra fonte de moralidade objetiva que se impõe a todos nós, quer tenhamos, quer não consciência de sua existência, é o princípio da sensibilidade. Criado historicamente depois do princípio da dignidade, em parte como reação ao mundo instrumental e frio do trabalho repetitivo, esse princípio deve muito às elites artísticas e intelectuais desde a segunda metade do século XVIII. O valor moral aqui, ou seja, a virtude que se defende, é a definição do ser humano não como instrumento de produção para o bem comum, como no princípio da dignidade, mas como um fim em si mesmo, como um ser cuja maior virtude seria se descobrir e se criar como um ente expressivo.²⁷⁹

A construção de práticas sociais e culturais tidas como típicas de uma camada social elevada, caracterizadas como de uma sensibilidade superior, evidencia uma hierarquia moral que também concorre para a classificação de estratos sociais. Com efeito, o autor exemplifica: “o consumo de vinhos caros e sofisticados e de roupas

²⁷⁶ TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 228. Itálicos no original e negritos nossos.

²⁷⁷ Souza, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*. Ainda, o autor observa, em outra oportunidade, que o expressivismo (autenticidade) surge como uma reação a esse individualismo atômico (indivíduo desvinculado do seu contexto social) e instrumental, buscando-se enaltecer as singularidades de cada pessoa. Ele encontrou no romantismo e nas artes do século XIX e XX a sua potência. Assim, como observa o autor: “Dignidade e autenticidade são portanto princípios que lutam por legitimidade política enquanto faces opostas da mesma moeda daquele lento processo secular que fez da busca pela interioridade o fundamento da própria singularidade do Ocidente”. In: SOUZA, J. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 50, Ano 2000, pp.133-158, p. 147. Nesse sentido, Charles Taylor observa: “Algo fundamental muda no final do século XVIII. O sujeito moderno já não se define pela capacidade de controle racional desprendido, mas também por essa nova capacidade de autoarticulação expressiva – a capacidade que tem sido atribuída desde o período romântico à imaginação criativa”. In: **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 499-500.

²⁷⁸ “O ideal de autenticidade, que nasce, como vimos, a partir da nova significação conferida ao que Taylor chamava em *As fontes do self* de “expressivismo”, a partir do século XVIII, é ainda mais radicalmente moderno que o princípio da dignidade. Isso não apenas no sentido de que o ideal de autenticidade se consolida mais tardiamente – nas vanguardas artísticas a partir de fins do século XVIII e como força viva e efetiva na sociedade apenas na segunda metade do século XX, como na “flower generation” da década de 1960 –, mas também num sentido mais profundo, na medida em que apenas o ideal da autenticidade elimina de plano a definição da identidade a partir de papéis sociais já dados.” SOUZA, Jesse. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁷⁹ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

bem cortadas passa a significar não apenas um bolso mais recheado, mas também, e principalmente, uma superioridade inata que merece, portanto, os privilégios que efetivamente desfruta”. Assim, segundo Jessé Souza, “as classes populares são condenadas à reatividade, por exemplo, expressa na ética da virilidade, que apenas radicaliza o traço que as inferioriza da corporalidade como signo da animalidade e da inferioridade materializada”.²⁸⁰

Com tais valores (relativos aos ideais de dignidade e de autenticidade) surge uma noção historicamente específica de ser humano, em cujos valores estarão justamente os parâmetros para um reconhecimento social e pessoal. E mais: a modernidade inaugura um discurso universalista no interior do qual a dignidade é possível para todos, diferentemente da noção de honra estamental pré-moderna.²⁸¹

Com efeito, observa Souza:

Essas ideias representam consensos valorativos e religiosos refletidos e conscientes que acompanharam *pari passu* o processo de consolidação do capitalismo nas esferas econômica (mercado competitivo) e política (Estado racional centralizado). Não só a classe superior, a burguesia, mas também os setores populares e subalternos lograram articular sua visão peculiar a partir de heranças religiosas e culturais compartilhadas. (...) A noção de trabalho abstrato intercambiável só é possível num contexto cultural que já havia transformado a ética aristocrática do ócio ou do trabalho contemplativo em anátema e localizado no trabalho simples, cotidiano e produtivo o fundamento da atribuição de valor e reconhecimento social.²⁸²

O que Souza pretende demonstrar é que a vida cotidiana, a prática social e a institucional, são perpassadas por valores a partir dos quais são realizadas hierarquizações e distinções sociais. No caso do Brasil, conforme se demonstra na sequência, esses ideais de dignidade e autenticidade forjados na modernidade não foram socialmente extensíveis a todos os indivíduos. Isso se deu, principalmente, em razão de valores e instituições liberais não terem sido organicamente gestados no seio social, mas vindo de forma verticalizada (de cima para baixo), gerando consequências sociais graves, especialmente pela naturalização das desigualdades.

No Brasil, o processo de modernização se inicia a partir de 1808 com a vinda da família real e com a abertura dos portos. Para o autor, tais fatos “ilustram a entrada, no contexto de uma sociedade até então extremamente primitiva material e

²⁸⁰ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁸¹ “(...) a noção moderna de dignidade implica o uso igualitário e universal que confere a dignidade específica a todo ser humano e cidadão moderno”. SOUZA, Jesse. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁸² SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

simbolicamente, das duas práticas institucionais mais fundamentais e importantes do mundo moderno: Estado e mercado”.²⁸³

Não houve no Brasil, de acordo com Souza, um aprendizado e um compartilhamento social daqueles ideais revolucionários entre as classes sociais, valores disseminados desde a modernidade e que fomentaram a construção de uma nova ordem moral e institucional. Segundo o autor, a própria noção de igualdade foi historicamente acompanhada de um contexto ideacional até então ausente entre nós. Segundo Jessé Souza:

A importação do capitalismo e por meio, antes de tudo, de suas práticas institucionais, sem o contexto ideacional, de fundo moral, religioso e cognitivo, que na Europa transformou-se em fermento revolucionário, o qual acompanhou a entronização da lógica econômica do capitalismo e logrou modificar e generalizar, por conta de ideias morais, religiosas e políticas, um patamar de igualdade efetivo, infra e ultrajurídico, teve, no Brasil, um outro destino. Aqui, a importação das práticas institucionais foi meramente acompanhada de ideologias pragmáticas, como o liberalismo, que funcionou como uma espécie de graxa simbólica destinada a facilitar a introdução pragmática do mundo dos contratos e da representação elitista no contexto primitivo e personalista anterior, mas que sempre encontrou seu limite em qualquer expansão realmente generalizante desses mesmos princípios.²⁸⁴

A esse quadro se soma, posteriormente, a marginalização de inúmeros escravos, homens agora libertos e largados à própria sorte, todos sem qualquer tipo de auxílio. Esse contexto de desigualdade é ainda mais intensificado com a política de emigração de trabalhadores europeus, privilegiados na empregabilidade em detrimento dos negros. Sistematizando a pirâmide social após a abolição da escravidão, Souza indica:

O quadro geral da pirâmide competitiva, na fase imediatamente posterior à abolição, era percebido do seguinte modo por Florestan: bem acima, na zona vital de preservação do poder nas mãos das antigas famílias proprietárias, o espaço aberto à competição era diminuto. Logo abaixo, no entanto, na esfera aberta pela livre-empresa em expansão, prevalecia a ideia individualista e liberal do *right man in the right place*. O estrangeiro, especialmente o imigrante italiano, aparecia aqui, inclusive, nesse espaço recém-aberto, como a grande esperança nacional de progresso rápido. Nesse quadro, em que a realidade e a fantasia do preconceito se alimentavam reciprocamente, o imigrante europeu eliminava a concorrência do negro onde quer que ela se impusesse. Para o negro, sem a oportunidade de classificação social burguesa ou proletária, restavam os interstícios e as franjas marginais do sistema como forma de preservar a dignidade de homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou ainda na vagabundagem sistemática e na criminalidade fortuita ou permanente.²⁸⁵

²⁸³ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book

²⁸⁴ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book.

²⁸⁵ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book.

Combina-se, assim, abandono com descaso e preconceito. Os segmentos socialmente marginalizados (e aqui não se está se referindo apenas aos negros, mas inclui o dependente rural ou urbano) serão tidos como inaptos para o trabalho e incapazes, despossuídos do reconhecimento pautado naqueles valores do sujeito moral moderno (razão, trabalhador útil, controle das emoções), relegando-se a eles o não reconhecimento.²⁸⁶

Desse modo, Souza estabelecerá a distinção entre o *habitus primário* (que se refere à prática da generalização das pré-condições sociais, políticas e econômicas características do sujeito considerado útil e digno) e o *habitus precário* (o qual pode ser entendido como “(...) aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que um indivíduo ou um grupo social possa ser considerado produtivo e útil numa sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existenciais e políticas”).²⁸⁷

Segundo o autor, portanto, no Brasil as pré-condições sociais, políticas e econômicas características do sujeito considerado útil e digno não foram historicamente generalizadas a todas as classes sociais. Assim, observa-se que apenas uma parcela de nossa sociedade dispôs (e dispõe) das condições necessárias para a internalização (aprendizado moral e político) e colocação em prática daqueles valores modernos balizadores de estima social.²⁸⁸

²⁸⁶ Segundo Souza: “Na realidade, portanto, não é a continuação do passado no presente inercialmente que está em jogo, realidade esta destinada a desaparecer com o desenvolvimento econômico, mas a redefinição moderna do negro (e do dependente ou agregado brasileiro rural e urbano de qualquer cor) como imprestável para exercer qualquer atividade relevante e produtiva no novo contexto, que constitui o quadro da nova situação de marginalidade” (...).A ordem competitiva também tem a sua hierarquia, ainda que implícita, opaca e intransparente aos atores, e é com base nela, e não em qualquer resíduo de épocas passadas, que negros e brancos sem qualificação adequada são desclassificados e marginalizados de forma permanente”. SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book.

²⁸⁷ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book.

²⁸⁸ Para uma leitura mais detalhada, Souza explica: “A burguesia, como a primeira classe dirigente na história que trabalha, logrou romper com a dupla moral típica das sociedades tradicionais baseadas no código da honra e construir, pelo menos numa medida apreciável e significativa, uma homogeneização de tipo humano a partir da generalização de sua própria economia emocional – domínio da razão sobre as emoções, cálculo prospectivo, autorresponsabilidade, etc. – às classes dominadas.(...) Em todas as sociedades que lograram homogeneizar um tipo humano transclassista, esse foi um desiderato, como vimos, perseguido de forma consciente e decidida e não deixado a uma suposta ação automática do progresso econômico. Assim sendo, esse gigantesco processo histórico homogeneizador – que posteriormente foi ainda mais aprofundado pelas conquistas sociais e políticas de iniciativa da própria classe trabalhadora, o qual certamente não equalizou todas as classes em todas as esferas da vida, mas, sem dúvida, generalizou e expandiu dimensões fundamentais da igualdade nas dimensões civis, políticas e sociais como examinadas por Marshall no seu texto célebre – pode ser percebido como um gigantesco processo de aprendizado moral e político de profundas consequências. É precisamente esse processo histórico de aprendizado coletivo (...) Ele representa o que gostaria de denominar de *habitus primário*, de modo a chamar atenção para esquemas avaliativos e disposições de comportamento objetivamente internalizados e incorporados, no sentido bourdieusiano do termo, que permite o compartilhamento de uma noção de dignidade efetivamente compartilhada no sentido tayloriano”. (SOUZA, Jessé, Op. cit., 2018, versão e-book).

Basta lembrar, como registra Lilia Schwarcz, que no século XIX, mais precisamente com a reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte, no ano de 1854, foi possibilitado o acesso ao ensino público pela sociedade livre e vacinada, mas vedado aos escravos e escravas. A autora observa que:

O suposto geral, naquele momento, era que o ensino primário seria mais que suficiente para as camadas pobres. Já o ensino secundário não era obrigatório e, como consequência, tornava-se restrito a uma parcela seleta da população livre. A desigualdade de base era incontestável. Tanto o curso secundário como o superior, os quais facultavam o exercício das atividades intelectuais mais prestigiosas e capacitavam as pessoas para os cobiçados cargos públicos, ficavam nas mãos das classes senhoriais, sendo que o restante da população acabava se dedicando aos trabalhos manuais.²⁸⁹

Contudo, conforme explicitado por Jessé Souza, o que normalmente não se percebe é o contexto de práticas sociais e institucionais que naturalizam a existência de um quadro diferencial de indivíduos em que uns são mais dignos do que outros, diferenciação esta radicada desde uma socialização familiar precária e por completa ausência de condições materiais em se preparar para a “competição” seja no mercado de trabalho, seja no âmbito escolar etc.,²⁹⁰ marginalizando esses indivíduos, os quais ficam relegados à reprodução daquele *habitus precário* a partir do qual são desqualificados socialmente.

Como não é enfatizado o papel que as precondições familiares, morais, emocionais e materiais desempenham na capacidade do indivíduo se tornar socialmente estimado e se apresentar como sujeito competitivo e produtivo, é que surge a crença de que a situação de fracasso pessoal e de exclusão são consequências do desempenho pessoal daquele sujeito.²⁹¹

²⁸⁹ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras, 2019, Versão e-book. A autora ainda observa: “Acrescente-se, ainda, que a porcentagem de analfabetos no ano de 1900 chegava a 75% da população, segundo o Anuário Estatístico do Brasil editado pela Diretoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. (...) O Brasil sempre manteve a maior taxa de analfabetismo dentre os países latino-americanos. No grupo mais alfabetizado, e guardando índices semelhantes, encontram-se Argentina, Chile e Costa Rica. Tal situação está ligada a padrões históricos que acabam por diferenciar perspectivas do presente. Por exemplo, no começo do século XX o analfabetismo argentino era de 50%, enquanto no Brasil chegava a 80%. Hoje estamos chegando nos 10%, enquanto na região do Prata a taxa quase zerou”.

²⁹⁰ “Em uma sociedade dominada pelo economicismo, ou seja, pela crença de que o comportamento social é determinado unicamente por estímulos econômicos – seja este economicismo de teor liberal, seja de teor marxista -, o que se torna invisível é precisamente a constituição diferencial de seres humanos a partir de socialização primária e familiar com capacidades e habilidades muito distintas para a competição social em todos os níveis”. SOUZA, Jessé. **Prefácio**. In: SOUZA, Jessé (org.) **A ralé brasileira** – Quem é e como vive. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 17. Em outra oportunidade, o autor observa que “Na verdade, a classe social é uma construção socioafetiva que se dá desde o berço no horizonte familiar. Como não existe ‘a família’ no singular, já que cada classe social possui um padrão de socialização familiar distinta, serão essas diferenças de socialização familiar pelo pertencimento de classe que possibilitarão, mais tarde, um acesso ao mercado de trabalho em faixas distintas de renda”. In: SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 56.

²⁹¹ SOUZA, Jessé (org.) **A ralé brasileira** – Quem é e como vive. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 25. O autor ainda pontua de forma precisa: “As raízes familiares da reprodução do privilégio de classe e o abandono social e político secular de classes sociais inteiras, cotidianamente exercido pela sociedade inteira, são tornados

Assim, é necessário observar que essa desigualdade social brasileira é ainda naturalizada pela sutil violência da ideologia da meritocracia, a qual, de acordo com o autor, “(...) esconde, sistematicamente, a produção social dos desempenhos diferenciais entre os indivíduos, tornando possível que o desempenho diferencial ‘apareça’ como diferença de talentos inatos”.²⁹²

Sobre o funcionamento da ideologia meritocrática, Souza pontua:

Afinal, vai ser o poder legitimador do que Kreckel chama de ideologia do desempenho que irá determinar, aos sujeitos e grupos sociais excluídos de plano, pela ausência dos pressupostos mínimos para uma competição bem-sucedida dessa dimensão, objetivamente, seu não reconhecimento social e sua ausência de autoestima. A ideologia do desempenho funcionaria, assim, como uma espécie de legitimação subpolítica incrustada no cotidiano, refletindo a eficácia de princípios funcionais ancorados em instituições opacas e intransparentes, como mercado e Estado.²⁹³

Souza, portanto, abre a interpretação para a constatação da violência simbólica a que os sujeitos marginalizados estão relegados, ao se atribuir à própria sorte o fracasso material e social no qual estão inseridos. Crê-se recorrentemente (o que é fortalecido pela crença meritocrática) na falsa ideia de que a todos os indivíduos estão colocadas as mesmas condições de possibilidade e capacidades de disciplina, autocontrole e autorresponsabilidade.²⁹⁴

Acredita-se, ainda, que o fracasso material do sujeito marginalizado poderia ser resolvido apenas com alguma ajuda pontual do Estado “para que ele possa ‘andar com as próprias pernas’”. Segundo o autor, ainda, essa é a lógica que está por detrás de muitas políticas assistencialistas.²⁹⁵

Neste ponto, cumpre destacar uma noção que habita o senso comum (tanto por parte da população domiciliada quanto de gestores públicos) em relação às pessoas em situação de rua. É recorrente se defrontar com declarações de que as pessoas se encontram nessa situação em razão de uma escolha pessoal ou como um resultado de fracassos pessoais (que do ponto de vista da ideologia da meritocracia estaria, portanto, legitimado, uma vez que foi o próprio indivíduo que fracassou).

invisíveis para propiciar a ‘boa consciência do privilégio’, seja econômico (das classes altas), seja cultural (das classes médias), e torna-lo legítimo”.

²⁹² SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁹³ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*.

²⁹⁴ SOUZA, Jessé. Introdução. In: SOUZA, Jessé (org.) **A ralé brasileira** – Quem é e como vive. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 22.

²⁹⁵ SOUZA, Jessé. Introdução. In: SOUZA, Jessé (org.) **A ralé brasileira** – Quem é e como vive. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 22.

Ainda que possam existir, de fato, pessoas que deliberadamente tenham ido para as ruas em razão de uma “escolha individual” – sendo difícil precisar o alcance desse número em razão da heterogeneidade do grupo que compõe esse segmento populacional e da ausência de dados precisos –, faz-se necessário refletir criticamente acerca de quais seriam as demais alternativas eventualmente colocadas à disposição desse ou daquele sujeito para evitar a situação de rua. Nesse sentido, Tomás Melo observa precisamente quanto a este ponto:

O senso comum é suficiente: realizar escolhas pressupõe a existência de opções. No entanto, quando se fala de escolha, a impressão transmitida é que tal opção é realizada em detrimento de outras possibilidades, automaticamente pressupostas como melhores do que a vida nas ruas. Contudo, perde-se de vista que a suposta escolha é frequentemente realizada em contextos de extrema dificuldade, em face de opções avaliadas como piores do que viver na rua.²⁹⁶

A observação realizada por Melo convida à reflexão crítica se (e quais) efetivamente seriam as outras possibilidades de escolha para o indivíduo diante de situações de extrema violação de direitos, como violência familiar, desemprego, perdas pessoais, abandono, dependência química etc.²⁹⁷

Veja que até mesmo o acesso ao trabalho (materializado como distintivo de dignidade em nossa sociedade) é mais dificultoso em razão da situação de rua dos sujeitos marginalizados. É comum em nossa prática profissional na Defensoria Pública ouvir pessoas que dizem que tentam obter emprego, mas ao informarem que não têm endereço fixo ou que se valem de pernoites em casas de passagem, são recusados nos postos de trabalho.

Tal realidade, inclusive, é relatada por Antonia Cardoso Abreu, então coordenadora da cooperativa CATAMARE – Brasília/DF:

E por nós encontrarmos essa grande dificuldade de não ter um comprovante de residência, foi que nós resolvemos formar o nosso próprio trabalho, organizamos em grupo de catadores de material reciclável. A maioria do grupo tem uma história, uma trajetória de rua, mas também temos a nossa história que hoje é saber contar o que é sair da rua para a sua localidade de moradia.²⁹⁸

Do mesmo modo, esta dificuldade imposta pelo preconceito está também presente na fala de Mairla da Silva Feitosa – Coordenadora do MNPR no Distrito

²⁹⁶ MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 264.

²⁹⁷ MELO, Tomás. Op. cit., 2017, p. 264.

²⁹⁸ **Nós da Rua**. Documentário Dirigido por Argemiro F. de Almeida e produzido pela Rede Rua. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW0&t=1137s>> Acesso em 28 de agosto de 2019.

Federal ao tempo da comemoração do dia de luta da população de rua na Câmara dos Deputados:

(...) aquela pessoa passou muito tempo na rua, negligenciado, passa da hora de comer, não tem onde tomar um banho, só ouvindo preconceito, ouvindo discriminação, e tentando ganhar o seu tostão naquele semáforo, seja onde ele tiver... 'só queria um cantinho pra mim ficar' 'Eu só queria arrumar um serviço'... **'Eu já trabalhei fichado, eu tenho profissão', mas quando diz 'eu moro na rua', a pessoa diz volta amanhã, e quando volta diz 'ah, a gente já substituiu a vaga, não precisamos mais de ninguém nessa vaga não'...** Então assim, gente, enquanto existir o preconceito em relação à população em situação de rua, é muito triste falar dessa situação...²⁹⁹

O que se pretende dizer aqui é justamente que nem mesmo aquele horizonte de visão do trabalho como fonte de dignidade é possível ser efetivado pela pessoa que se encontra em situação de rua.

Contudo, é certo também que não é toda e qualquer atividade laboral que é tida como fonte de estima social em nossa sociedade. Não é o propósito aqui realizar uma hierarquização acerca das diversas atividades laborais e sua distinção social. É cediço que há um compartilhamento de que certas atividades/profissões são dotadas de maior estima do que outras. Assim, as ocupações classificadas como mais subalternas serão ocupadas pelas pessoas dos estratos sociais mais excluídos.³⁰⁰ Portanto, não será todo e qualquer trabalho que coloca a pessoa em situação de estima social.

O registro de Lilia Schwarcz corrobora o que é apontado por Jessé Souza acerca da alocação das camadas populares mais excluídas, principalmente jovens e negros, no mercado de trabalho subalterno e, por conseguinte, acarretando em sua desqualificação social:

Jovens pobres e negros, e que não tiveram uma trajetória escolar regular, acabam alocados em serviços temporários, recebendo uma remuneração precária. Dessa forma, apenas respondem às demandas mais imediatas, sem conseguir romper com o ciclo da pobreza em que se veem incluídos. Esses jovens têm sido definidos como 'nem-nem': que não estudam, pouco

²⁹⁹ Câmara dos Deputados. **Plenário – Sessão Solene: Homenagem ao Dia Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua – 19/08/19.** Ano: 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=F1UjBTKrZxA&t=3587s>> Acesso em 19 agosto de 2019.

³⁰⁰ Neste ponto, Jessé Souza observa: "A legitimação do mundo moderno como mundo 'justo' está fundamentada na 'meritocracia', ou seja, na crença de que superamos as barreiras de sangue e nascimento das sociedades pré-modernas e que hoje só se leva em conta o 'desempenho diferencial' dos indivíduos. Afinal, se alguém é 50 vezes mais produtivo e esforçado que outro, nada mais natural e 'justo' que também tenha um salário 50 vezes maior e 50 vezes mais prestígio e reconhecimento". (...) Como ela [a denominada ralé] não encontra emprego no setor produtivo que pressupõe uma relativa alta incorporação de conhecimento técnico ou 'capital cultural', ela só pode ser empregada enquanto mero 'corpo', ou seja, como mero dispêndio de energia muscular. É desse modo que essa classe é explorada pelas classes média e alta: como 'corpo', ou seja, como mero dispêndio de energia muscular". In: SOUZA, Jessé. **Introdução.** In: SOUZA, Jessé (org.) **A ralé brasileira – Quem é e como vive.** 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, p. 27 e 29.

trabalham e tampouco são contemplados por políticas públicas cujo objetivo consiste em fazer pontes entre projetos educacionais e de emprego.³⁰¹

Nesse sentido, resgata-se que, de acordo com a primeira contagem das pessoas em situação de rua realizada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, entre agosto de 2007 e março de 2008, a população de rua é predominantemente masculina (82%) e de negros (67% ao todo, sendo 39,1% de pardos e 27,9% de pretos). Além disso, essa população em geral é identificada como “jovem, havendo maior concentração de pessoas em idade economicamente ativa”.³⁰²

Em relação ao grau de instrução 63,5% das pessoas não concluíram sequer o primeiro grau, 8% só sabem assinar o nome e 17,1% não sabem ler ou escrever.³⁰³

Não parece, portanto, que esta realidade se apresente por acaso. O quadro de marginalização social em nossa sociedade, que atinge sobremaneira a população em situação de rua, é tributário de uma história substancialmente marcada pelo regime escravista, que ainda irradia as suas drásticas consequências.

De acordo com Souza,

Como todo processo de escravidão pressupõe a animalização e humilhação do escravo e a destruição progressiva de sua humanidade, como a negação do direito ao reconhecimento e à autoestima, da possibilidade de ter família, de interesses próprios e de planejar a própria vida, libertá-lo sem ajuda equivale a uma condenação eterna. E foi exatamente isso que aconteceu entre nós. (...) O ex-escravo é jogado dentro de uma ordem social competitiva, como diz Florestan, que ele não conhecia e para a qual não havia sido preparado.³⁰⁴

No último Censo realizado pela cidade de São Paulo, em 2015, a proporção se manteve. Foram contabilizadas 15.905 pessoas em situação de rua, cujo número já se estima estar defasado, já que em 2018 houve um aumento no número de atendimentos, totalizando-se 105,3 mil pessoas atendidas pela assistência social da cidade ³⁰⁵. De acordo com os dados desse último censo paulistano, 79,3% são homens, 15,1% são mulheres e 5,5,% não têm identificação.³⁰⁶

³⁰¹ SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras, 2019, Versão *e-book*.

³⁰² Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados”. In: In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar** – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 85-110, p. 86.

³⁰³ I Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Op. cit., 2009, p. 87.

³⁰⁴ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil. Versão *e-book*. Edição *Kindle*.

³⁰⁵ ZYLBERKAN, Mariana. Em dois anos, SP vê salto de 66% de pessoas abordadas vivendo nas ruas. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 22 de junho de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/em-dois-anos-sp-ve-salto-de-66-de-pessoas-abordadas-nas-ruas.shtml>> Acesso em agosto de 2019.

³⁰⁶ Importante observar que a identificação foi atribuída pelos pesquisadores. Cf.: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS - Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São

Também na aludida pesquisa se verifica a predominância de indivíduos negros na composição das pessoas em situação de rua (48% se declararam pardas e 22% se declararam pretas).³⁰⁷ A maioria apresenta baixa escolaridade. A pesquisa apontou 9,6% de pessoas analfabetas e 14,6% com ensino fundamental completo.³⁰⁸

Na esteira traçada por Souza, é fácil concluir que no contingente de pessoas em situação de rua não são socialmente identificados aqueles ideais modernos de autenticidade e dignidade como qualitativos para o reconhecimento dessas pessoas como cidadãos iguais aos demais, o que passa a ser naturalizado pela nossa sociedade e justificado pela ideia e valor da meritocracia.³⁰⁹

De forma precisa, o aludido autor observa que “herdamos da escravidão não apenas subpessoas de todas as cores e ‘raças’, animalizadas pelo abandono e tratadas como sub-humanas (...). Herdamos também o cinismo e a indiferença”.³¹⁰

Além disso, a proliferação do senso comum de que as pessoas se encontram em tal situação de miserabilidade como consequência de uma escolha individual revela a eficácia da ideologia meritocrática que naturaliza as desigualdades sociais indicada acima por Jessé Souza, a qual ainda é utilizada para obscurecer a responsabilidade da comunidade política com seu compromisso de solidariedade social constitucionalmente assumido (art. 3º, I, da Constituição).

É claro que a colocação de tais questões contrasta com a tradicional noção moderna de autonomia da vontade do sujeito de direito. Contudo, essas reflexões permitem indagar acerca das condições de possibilidade para o exercício de uma pressuposta autonomia da vontade típica do sujeito moderno em contextos de extrema precarização e violação.

Nossas sociedades contemporâneas “não são sociedades de indivíduos que lutam em condições de igualdade de oportunidades, mas sim sociedades que

Paulo. **Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo**. São Paulo: maio de 2015, 128f, p.56.

³⁰⁷ Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS - Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo, Op. cit., 2015, p. 62.

³⁰⁸ A porcentagem se refere apenas à área central da Capital. Cf. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS – Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Complemento Do Relatório Final Do Censo E Pesquisa Amostral De Perfil Socioeconômico E De Identificação Das Necessidades**. São Paulo: outubro de 2015, 193f. p. 50.

³⁰⁹ Jessé Souza observa: “Trabalho e sensibilidade são as duas formas de hierarquia moral que conhecemos e praticamos sejamos conscientes ou não dessa hierarquia”. In: SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 74.

³¹⁰ SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 80.

perpetuam privilégios injustos pela reprodução, desde o berço, dos privilégios de classe”.³¹¹

No caso da população de rua, será possível perceber no tópico “A Chacina Continua” do presente trabalho que a própria condição mínima da existência vital muitas vezes lhe é negada ao se verificar que as pessoas que fazem parte dessa população morrem proporcionalmente em maior número do que as pessoas domiciliadas. A condição básica (vida) para o exercício da cidadania é fragilizada para essa população.

Nesse passo, T.H. Marshall desenvolve o seu estudo da cidadania compondo-a de três elementos: a) o elemento civil, composto pelos direitos civis necessários à liberdade individual (direito de ir, vir, propriedade, liberdade de pensamento etc.); b) o elemento político (direito de participar no exercício do poder político, seja como membro de um órgão investido de autoridade política, seja no direito de voto); c) o elemento social, composto por um mínimo bem-estar mínimo econômico e de segurança social.³¹²

Com base nessa construção teórica de Marshall, não é difícil perceber (como ficou demonstrado nos itens anteriores) que a população de rua está alocada à margem do exercício pleno da cidadania, pois encontra dificuldades em fazer valer as garantias constitucionais mais elementares para o exercício dos seus direitos (em muitos casos vedando-se o próprio direito à vida conforme se expõe mais detidamente adiante). A noção de cidadania aqui referenciada, cumpre observar, não se refere apenas ao exercício formal do direito de voto. Vale-se aqui da concepção de Vera Karam de Chueiri, segundo a qual “Cidadania remete à ideia de pertencimento a uma comunidade política e da participação que se terá nela. (...) Daí pensar que o conceito de cidadania não pode estar circunscrito à ideia de participação, ou ainda, à ideia de nacionalidade, mas deve ser estendido à participação na sociedade”.³¹³

³¹¹ SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016, p. 57.

³¹² “O elemento civil é composto por direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político, se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. (...) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com padrões que prevalecem na sociedade”. MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967, p. 63.

³¹³ CHUEIRI, Vera Karam. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: IESDE, 2009, p. 45 (Versão e-book).

Wanderlei Guilherme do Santos se utilizou de uma classificação de “cidadania regulada” para se referir que, no passado, a cidadania no Brasil era relacionada ao local em que o indivíduo ocupava na cadeia produtiva de profissões reconhecidas por lei, justamente para obter os direitos previstos na legislação.³¹⁴

O conceito do aludido autor é histórica e pontualmente datado. Contudo, Souza o resgata para indicar que no Brasil há uma “(...) existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, e isso, sob a forma de uma evidência social insofismável (...)”³¹⁵. Isso faz com que esses grupos sociais que vivem sob esse *habitus precário* sejam desqualificados e tenham negado o seu reconhecimento social.

Aldaíza Sposati, a seu turno, refere-se à existência de uma sociedade civil secundária no Brasil, a qual vive uma precarização das políticas sociais a que, em tese, teria acesso:

No caso brasileiro pode-se também falar de uma sociedade civil secundária, que, ‘estranha’ ao Estado, tem seu reconhecimento social bloqueado e, mais do que isso, vive um processo de deterioração das políticas sociais a que tem acesso. Há pois um bloqueio à formação de seus vínculos no interior do Estado.³¹⁶

Com efeito, no caminho aqui traçado, Cleyton Domingues de Moura conclui:

Não compartilhando da dignidade básica da sociedade, e do reconhecimento social correspondente, se torna inviável a esses indivíduos serem reconhecidos como iguais e usufruírem das conquistas da igualdade. Mesmo considerando as previsões legais sobre a igualdade fundamental entre os indivíduos, esses segmentos sociais são relegados à invisibilidade social.³¹⁷

Finalmente, para se constatar a eficácia das construções teóricas ora trabalhadas, basta realizar um exercício tal como elaborado por Jessé Souza, aqui

³¹⁴ Segundo Wanderley Guilherme dos Santos, “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação social, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece”. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça** – A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 75.

³¹⁵ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão e-book.

³¹⁶ SPOZATI, Aldaíza. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOZATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 13-44, p. 18.

³¹⁷ MOURA, Cleyton Domingues de. **Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI**. In: Revista Planejamento e Políticas Públicas. N. 34, 2010, IPEA, pp. 67-86, p. 75

adaptado ao objeto do presente trabalho: ao se deparar com uma pessoa em situação de rua, que tipo de sentimento é despertado? Raiva ou pena? Tanto um quanto o outro constata a eficácia da classificação social que distingue os diversos cidadãos. Afinal, sente-se pena daquele percebido como inferiorizado ou humilhado, sendo a raiva o outro lado dessa mesma moeda em que a repulsa por quem lhe é diferente e inferior é deflagrada e potencializada.³¹⁸

A recente articulação política da população de rua, em torno do seu Movimento Nacional da População de Rua-MNPR, além de buscar cumprir os mandamentos constitucionais de igualdade (talvez numa manifestação de “*vontade de Constituição*”, de Hesse³¹⁹), evidencia as dificuldades que tal empreitada enfrenta num País em que as desigualdades sociais são extremamente acentuadas e de certa forma naturalizadas.

Além disso, com a contribuição dos estudos de Jessé Souza é possível verificar que o processo de subjetivação e autorrealização prática da pessoa (Honneth), passando pelas esferas de reconhecimento, é comprometido em razão da naturalização e da legitimação das desigualdades pela sociedade, o que ainda intensifica o sofrimento dessas pessoas pelo viés da ideologia da meritocracia, relegando esses sujeitos a uma humilhação social, que será abordada adiante.

2.1.3 Contributos para a atualização do sujeito constitucional ou a evidência de uma exclusão constituinte/constituída?

No presente tópico, pretende-se indagar o que essa articulação política da população em situação de rua evidencia para o debate constitucional, mais precisamente para o que nos caracteriza constitucionalmente.

A Constituição enuncia como um dos seus objetivos da República a erradicação da pobreza, da marginalização social e a redução das desigualdades

³¹⁸ Segundo o autor: “Basta imaginar o tipo de sentimento que efetivamente sentimos quando nos defrontamos de forma direta – o que elimina a indiferença socialmente construída – com um excluído social. Necessariamente, as duas expressões possíveis se referem a pena ou raiva, ou alguma mistura entre as duas. Mas quem tem raiva e desprezo, na realidade, expressa apenas o outro lado da moeda de quem sente pena e compaixão. Afinal, só sentimos compaixão ou desprezo acerca de quem consideramos inferior, mostrando que a avaliação que realizamos é objetiva e compartilhada por todos. Assim, tanto o canalha, que odeia e despreza o fragilizado socialmente, quanto a pessoa de bom coração, que sente compaixão e pena, espelham reações opostas em relação a uma desvalorização que é objetiva e social, impondo-se a todos indiscriminadamente”. SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, versão *e-book*

³¹⁹ HESSE, Konrad. **A Força Normativa Da Constituição**. Porto Alegre: Safe, 2004

sociais, nos termos do art. 3º, IV. A eleição desses objetivos, por si só, já evidenciam uma sociedade excludente que subjaz ao texto constitucional, a qual se pretende superar.

A população em situação de rua talvez represente a forma mais radical de descompasso entre os direitos e garantias abstratamente previstos e a desigualdade no seu exercício e concretização, embora seja ela destinatária de suas normas e integrante da categoria *povo* a que alude a Constituição.

Nesse sentido, a Constituição implica nesse movimento de inclusão e exclusão próprio das formas constitucionais-democráticas. A população de rua é incluída por meio da ideia geral e abstrata de *povo* que qualifica o exercício do poder na Constituição, mas é excluída na dinâmica do exercício concreto dos direitos.³²⁰

No entanto, Leandro Gorsdorf observa que “esta ideia de povo acarreta uma representação que se pretende unívoca e abstrata, ainda arraigada a essência impermeável de contradição e conflito, pois tendente a ser unificadora das vontades de todos os cidadãos”.³²¹

As pessoas em situação de rua têm especificidades que lhes são próprias e passam a reivindicar a elaboração de políticas públicas específicas para as suas necessidades, bem como o exercício em condições de dignidade e igualdade de seus direitos. Neste ponto, ganha relevo a atuação do MNPR como principal expoente das demandas dessa população.

A mobilização social desse segmento populacional, até então descreditado de qualquer capacidade de articulação política, traz novos elementos para se (re)pensar a identidade do sujeito constitucional.

A identidade do sujeito constitucional, porém, não é de simples apreensão e também não se confunde com uma noção unívoca de povo. Michel Rosenfeld observa que essa identidade é “tão evasiva e problemática quanto são difíceis de se estabelecer fundamentos para os regimes constitucionais contemporâneos”.³²² Ela não se reduz aos constituintes históricos da época da redação do texto constitucional, mas é algo que permanece aberto e em constante reconstrução, no contexto de uma

³²⁰ Agradecemos à professora Dra. Vera Karam de Chueiri pelas presentes e constantes reflexões.

³²¹ GORSZDORF, Leandro Franklin. **Direitos "LGBT" e a identidade do sujeito constitucional: um caminho para além do arco-íris**. In: CLÈVE, Clemerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, versão *e-book*.

³²² ROSENFELD, Michel. **A identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos editora, 2003, p. 17.

“constituição viva, de uma *living constitution*, a identidade constitucional é o produto de um processo dinâmico sempre aberto à maior elaboração e à revisão”.³²³

Isso não significa que o estudo da tradição e dos constituintes históricos seja de somenos importância, até porque a constante atualização da identidade constitucional se relaciona com estes. Porém, constituintes e tradição são apenas alguns dos elementos que contribuem para construção da identidade do sujeito constitucional.

Segundo Rosenfeld:

Nem os constituintes, nem os intérpretes da Constituição, nem os que se encontram sujeitos às suas prescrições são propriamente o sujeito constitucional. Todos eles formam parte do sujeito constitucional e pertencem a ele, mas o sujeito constitucional enquanto tal só pode ser apreendido mediante expressões de sua auto-identidade no discurso intersubjetivo que vincula todos os atores humanos que estão e serão reunidos pelo mesmo conjunto de normas constitucionais.³²⁴

A identidade do sujeito constitucional é, portanto, (re)construída (e atualizada) através da investigação do discurso constitucional (passado, presente e futuro). E essa reconstrução deve ser submetida “aos limites normativos inerentes ao constitucionalismo”, limites estes compreendidos no “princípio do governo limitado, a adoção de um Estado de Direito – *rule of law* – e a proteção dos direitos fundamentais”.³²⁵

No que toca ao tema de estudo aqui versado, Samuel Rodrigues, coordenador do MNPR/MG, observa que ao tempo da elaboração da Constituição de 1988, a população de rua foi ignorada dos debates políticos. A fala de Samuel foi coletada em 2015 por Tomás Melo, em seu caderno de campo, no momento em que este acompanhava uma reunião de descentralização do MNPR na cidade de Juiz de Fora, no estado de Minas Gerais:

Nosso papel como movimento é mobilizar do lado de cá [referindo-se à mobilização da população de rua]. **Para quem não sabe, a partir do marco da constituição democrática de 1988, a população de rua foi ignorada enquanto sujeito político. As CEBs [Comunidades Eclesiais de Base], a igreja e demais organizações estavam organizando os movimentos sociais. O povo estava se organizando para fazer valer seus direitos na constituição e, naquele momento, gente muito influente disse que esse povo não tinha jeito, iriam mesmo ficar fora do processo de organização, pois não tinham condições de se organizarem. Ou seja, é esse pensamento de que “A gente vai ter que fazer para eles”, tratar da**

³²³ ROSENFELD, Michel. **A identidade do Sujeito Constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos editora, 2003, p. 23.

³²⁴ ROSENFELD, Michel. Op. cit., 2003, p. 40-41.

³²⁵ ROSENFELD, Michel. Op. cit., 2003, p. 27, 40 e 47.

questão em outro marco, no marco da assistência e da caridade, não da política.

No fim das contas, trata-se de homens e mulheres a quem foi negada a possibilidade de sentar em uma mesa, falar, dialogar, discutir e decidir os rumos de suas vidas. (Caderno de campo, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2015).³²⁶

A fala do coordenador do MNPR/MG é emblemática ao evidenciar a descrença dos setores politicamente organizados na capacidade de mobilização da população de rua como sujeito político para participação nos debates constituintes.

Com efeito, do texto constitucional consolidado após a Assembleia Constituinte, não houve menção expressa às pessoas em situação de rua tampouco qualquer previsão normativa relacionada à vulnerabilidade da vida nas ruas.

Impende registrar, porém, a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, organização fundada em 1985 por uma comissão de agentes/educadores que trabalhavam com crianças e adolescentes em situação de rua, para a elaboração de disposições constitucionais referentes aos direitos da criança e do adolescente.³²⁷

O aludido movimento assinou, juntamente com outras entidades, a Proposta de Emenda Popular 1P20735-5 para a proteção dos direitos da criança e do adolescente, aduzindo na justificativa do projeto que no Brasil havia sete milhões de brasileiros entre 0 e 19 anos vivendo em ruas e praças.³²⁸

Contudo, essa atuação pontual, longe de suprir a lacuna no discurso constitucional acima indicada, corrobora o fato de que mesmo presente nos trabalhos constituintes a realidade de vidas nas ruas, indicada no corpo da aludida Proposta de Emenda Popular, a temática das pessoas em situação de rua não mereceu tratamento especial na redação do constituinte.

É necessário repisar que a existência de pessoas vivendo nas ruas não era desconhecida, pois já havia uma atuação de organizações civis e religiosas em torno dessa temática desde os anos 1970 e 1980, sem mencionar a existência de diplomas

³²⁶ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 19. [Grifos nossos.]

³²⁷ VALLAURI, Mara. **Movimento Nacional de Meninos e meninas de Rua**. Curitiba: Gráfica Popular, 2006, p. 395: “É uma organização popular não-governamental, fundada em 1985, autoônoma, composta de uma rede de educadores, ativistas e colaboradores todos basicamente voluntários e uma rede de programa de educação social que buscam, com a participação das próprias crianças e adolescentes de camadas populares, a conquista e a defesa de seus direitos”.

³²⁸ Cf. Emenda Popular 1P20735-5. Autores: Maria Aparecida Lima dos Santos e outros. In: ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em plenário (Constituintes e eleitores)**. Volume III. (Emendas 14136 a 20791). Centro Gráfico do Senado Federal. Agosto de 1987, p. 2234. Disponível em: < <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-229.pdf> > Acesso em 12 de setembro de 2019.

penais que tipificavam como infrações penais condutas relacionadas a essas pessoas, tais como a vadiagem e a mendicância. A realidade dessas pessoas, portanto, já era posta.

Não se está a dizer aqui que a ausência de previsão expressa da categoria de pessoas em situação de rua no texto constitucional exclua o alcance (formal) do diploma normativo a essas pessoas, tampouco se trata de um mero apelo positivista para se tornar expressa a menção a essas pessoas. Contudo, o que se pretende ilustrar é que, mesmo diante de fatos históricos que evidenciavam a existência dessas pessoas, é significativa a ausência de uma abordagem abrangente e inclusiva dessa temática.

É preciso rememorar que a sociedade brasileira possui enraizada em sua história (em práticas sociais e institucionais) a marca da desigualdade, seja a de renda e econômica, a de gênero, raça e também a social, caracterizada pela diferenciação de acesso a bens e serviços, valendo-se reforçar que “o Brasil foi formado a partir da linguagem da escravidão, que é, por princípio, um sistema desigual no qual alguns poucos monopolizam renda e poder, enquanto a imensa maioria não tem direito à remuneração, à liberdade do ir e vir e à educação”.³²⁹

Contudo, constitucionalmente, será apenas em 1934 que a dimensão social ganhará relevo inovando o discurso constitucional até então no País.³³⁰

No texto intitulado “Assistência Social: argumentos para sua inclusão no texto constitucional”, documento este apresentado ao Senador Almir Gabriel, relator da Comissão da Ordem Social da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, já se chamava a atenção para o fato de que quase 65% da população brasileira poderia ser considerada pobre ou miserável.³³¹

Tais aspectos históricos são imprescindíveis de serem registrados, pois o sujeito constitucional não tem a sua identidade criada *ex nihilo*, já que o passado que se pretende superar exerce influência na própria atuação do constituinte, não havendo uma eliminação total e completa da ordem passada.³³²

³²⁹ SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras, 2019, Versão e-book.

³³⁰ Com efeito, Paes de Andrade e Paulo Bonavides observam: “No entanto, é fora da Declaração de Direitos da que a preocupação social e o revestimento novo desses direitos proclamados pela Constituição se exterioriza com toda a força e explicitude, apontando para os rumos inéditos que o constitucionalismo pátrio tomou”. In: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 322

³³¹ Documento em anexo ao livro SPOZATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012, p. 137.

³³² ROSENFELD, Michel. Op. cit., 2003, p. 34-35.

Neste ponto, o constituinte de 1987 invariavelmente se debruçou sobre práticas sociais e institucionais provenientes de uma tradição histórica autoritária, excludente e escravista, a qual intensifica os embates daquilo que se pretende mudar/superar. Sobre tal contexto, Matheus Felipe Castro e Orides Mezzaroba observam:

O Estado que a Constituição de 1988 recebeu é fruto do desenvolvimento de um aparelho ideológico e politicamente escravista (Estado imperial, fundado na institucionalização da desigualdade jurídica entre homens e as classes sociais, nos privilégios de classe e na formação de um aparelho de Estado instrumental da dominação política), que se desenvolveu, após a Proclamação da República, em torno de uma forma de dominação oligárquica fundada na peonagem ou semiescravidão (apesar do avanço considerável que a Constituição de 1891 representou para a racionalização, em nível legal, das relações políticas), passando por um rápido aburguesamento de Estado a partir da Revolução de 1930 (que apeou do poder as oligarquias dominantes, mas não sepultou sua influência), com momentos mais ou menos democráticos, chegando mesmo a períodos de ditadura escancarada (como no Estado novo e no regime militar de 1964-1985).³³³

É sobre tal (des)continuidade discursiva que o texto constitucional se constrói e que pretende apontar para uma sociedade livre, justa, igualitária e sem preconceito. Contudo, a previsão normativa, por si só, não tem o condão de alterar as práticas sociais e institucionais arraigadas.

Evidente que o texto constitucional (sempre aberto semanticamente e incompleto) trouxe novos elementos a partir de 1988 para (re)construir a identidade constitucional, tais como a inclusão dos direitos dos povos indígenas, mulheres, negros, em uma ambiência mais pluralista.

Contudo, não apenas tais aspectos progressistas compuseram a (re)construção de nosso discurso constitucional, mas também elementos conservadores e de cunho autoritário, tais como a estrutura agrária, a inelegibilidade de analfabetos entre outros. Lilia Moritz Schwarcz resgata historicamente:

Assim como o Brasil, a Constituição de 1988 deixou frestas abertas. Ela conservou intocada a estrutura agrária, permitiu a autonomia das Forças Armadas para definir assuntos de seu interesse, manteve inelegíveis os analfabetos — embora tenha aprovado seu direito de voto. Preservou igualmente a centralização do Executivo, produzindo-se um Estado agigantado, que abriu, anos depois, espaço para uma espécie de “supremocracia”, termo cunhado por Oscar Vilhena Vieira. Ou seja, diante de uma Constituição exaustiva e programática, vimos, nestes últimos anos, concretizar-se uma concentração de poderes na esfera judicial, desorganizando o equilíbrio que deve imperar entre os três poderes representativos da nação.³³⁴

³³³ CASTRO, Matheus Felipe; MEZZAROBBA, Orides. **História ideológica e econômica das Constituições brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 154.

³³⁴ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras, 2019, Versão *e-book*.

Neste aspecto, Roberto Gargarella em seus estudos sobre o constitucionalismo latino-americano verificou que as Constituições da região verteram seus esforços para a previsão de extensos róis de direitos, olvidando-se a necessidade de democratizar não apenas o elenco de direitos fundamentais, mas também a própria estrutura de poder e tomada de decisões (a sala de máquinas da Constituição), o que evidencia a permanência de elementos autoritários em nossa identidade constitucional:

Cabe resaltar que, al concentrar su esfuerzo en el área de los derechos, los reformistas sociales prácticamente dejaron de lado un necesario trabajo sobre el área de la organización del poder. (...) De este modo, los constituyentes tendieron a dejar intocada la 'la sala de máquinas' de la Constitución, esto es, el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático. Las puertas de la 'sala de máquinas' quedaron cerradas bajo cadado, como si el tratamiento de los aspectos relacionados con la organización del poder solo pudiera quedar a cargo de los grupos más afines, o más directamente vinculados, con el poder dominante.³³⁵

Se foram certos os inúmeros avanços conquistados para a construção de nossa identidade constitucional a partir da redemocratização do País no final da década de 1980, também aspectos conservadores e autoritários se fazem presentes nessa mesma identidade do sujeito constitucional.

A articulação política da população em situação de rua, especialmente em torno do MNPR, evidencia uma demanda por igualdade material com a efetivação de políticas que viabilizem o exercício de direitos e acesso igualitários a bens e serviços.

Contudo, o surgimento de uma organização política por pessoas historicamente alocadas à margem da (e pela) sociedade representa um novo elemento político na história do campo democrático, trazendo para a arena do discurso constitucional narrativas próprias daquele sujeito da injustiça social.

Com efeito, Maria da Glória Gohn observa que “o repertório de ações coletivas que os movimentos constroem demarcam interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais específicos”.³³⁶

Num primeiro momento, este estudo se inclinou para sustentar que essa articulação política da população de rua não encontraria campo no processo de

³³⁵ GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Maquinas de La Constitución: Dos Siglos de Constitucionalismo en America Latina (1810-2010)**. Argentina: Katz Editores, 2014, p. 332-333.

³³⁶ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI – Antigos e novos atores sociais**. 7ª ed. Petrópolis: Vozes, 2015, p. 8

construção e reconstrução da identidade do sujeito constitucional, pois a sua articulação apenas ratificaria algumas das características da sociedade brasileira, notadamente a exclusão social, preconceito e a desigualdade.

Contudo, num segundo momento, vislumbrou-se ser possível verificar na articulação política do MNPR e de suas demandas perante o Poder Público uma maneira de contestar/negar os elementos de tradição excludente que compõem, como visto, a identidade do sujeito constitucional, além de trazer à nota um novo ator social (sujeito da injustiça social), que reivindica o seu local de fala e ação, apresentando a sua própria narrativa.

Um dos processos de (re)construção da identidade do sujeito constitucional é justamente o da negação de elementos de tradição que podem bloquear o desenvolvimento de uma identidade plural. Rosenfeld observa que

O sujeito constitucional chega a essa identidade puramente negativa mediante o repúdio ao passado pré-revolucionário; por meio da rejeição das identidades tradicionais (...) da exclusão de qualquer tendência agressivamente, militantemente, antipluralista que pudesse derrotar o constitucionalismo; e, por fim, mediante a renúncia aos sonhos de hegemonia daqueles daqueles em condição de moldar o destino do sujeito constitucional.³³⁷

Rosenfeld observa que, num segundo momento, a construção da identidade do sujeito constitucional passa pela assimilação, reconciliação, com aquilo que se pretendeu descartar, reincorporando seletivamente as identidades que se pretenderam excluídas. Contudo, tal processo de reincorporação (de elementos de identidades tradicionais marcadas pela exclusão e autoritarismo) não encontra azo na hipótese em comento, pois contraditórias às próprias demandas do MNPR, bem como em razão de que as tradições outrora excluídas só podem ser “invocadas à medida que sejam capazes de servir aos interesse do constitucionalismo”, o que mais uma vez não seria o caso.³³⁸

Assim, é possível conceber que o tensionamento realizado pelo MNPR junto aos poderes instituídos, colocando em evidência suas pautas e demandas, contesta os elementos autoritários e excludentes da identidade constitucional, além de suplantar uma ausência até então existente em relação às demandas e discursos da população em situação de rua na construção de direitos e políticas dentro dos espaços

³³⁷ ROSENFELD, Michel. Op. cit., 2003, p. 52.

³³⁸ ROSENFELD, Michel. Op. cit., 2003, p. 53.

de poder, contribuindo com novos elementos para a atualização da identidade constitucional.

Tal situação se dá porque, tal como visto anteriormente, as pessoas envolvidas de forma direta no sofrimento acarretado pela injustiça social passam a compartilhar os seus testemunhos construindo uma narrativa própria dos sujeitos injustiçados.

No dizer do próprio MNPR: “queremos mostrar que a situação de rua é resultado de uma sociedade profundamente dividida e desigual”.³³⁹

Resgata-se, mais uma vez, a fala de Maria Lúcia, então coordenadora do MNPR/BA: (...) nós estamos mudando uma **cultura brasileira**, nós somos de um **país extremamente conservador**, nós somos um **país preconceituoso demais, que não aceita outras pessoas pra poder dividir a fatia do bolo e isso demanda tempo, isso demanda muito tempo**.³⁴⁰

É ainda possível sustentar que a articulação política de uma população complexamente heterogênea traz consigo um elemento de pluralidade ao congregar uma multiplicidade de pessoas com diferentes características e trajetórias (homens, mulheres, negros, homossexuais, etc.).

A atuação do MNPR traz a evidência de um quadro de exclusão em que o próprio exercício dos direitos fundamentais, formalmente extensíveis a todos (art. 5º), é colocado em xeque pelo quadro acentuado de vulnerabilidade e exclusão social.

Contudo, é importante observar que não se busca na luta por direitos da população em situação de rua mantê-la nessa situação. Com efeito, Tomás Melo bem observa que

(...) existe uma diferença tênue entre a ideia de ‘lutar pelo direito de viver na rua’ e, de outro lado, combater as ações que incidem sobre as condições de vida na rua de modo a torná-la pior do que já é. Nesse sentido, a demanda é que uma vez que estas pessoas se encontram nas ruas, **elas não podem perder a garantia de seus direitos constitucionais**.³⁴¹

Não se trata, portanto, de postular pela proteção dos direitos das pessoas em situação de rua para mantê-las nessa condição. A vida nas ruas em situação de miséria, violência, sem acesso a serviços básicos, é uma condição de violação de direitos, sendo, portanto, incompatível um discurso de proteção dos direitos dessas

³³⁹ Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40f., p. 03.

³⁴⁰ Apud SANTOS, Gersiney Pablo, Op. cit., 2017, p. 246.

³⁴¹ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 262. [Grifos nossos.]

pessoas sem a contestação das estruturas sociais que propiciam e agravam essa condição.³⁴²

A própria prática democrática é comprometida com esse quadro de extrema vulneração social. Nessa esteira, Chantal Mouffe observa que a democracia “É igualmente posta em perigo pela crescente marginalização de grupos inteiros, cujo estatuto de ‘subclasse’ praticamente os coloca fora da comunidade política”.³⁴³

Além do tensionamento realizado pelo MNPR junto aos poderes instituídos, contestando os elementos autoritários e excludentes da identidade constitucional, abre-se caminho para questionar se a proteção dos direitos constitucionais fundamentais não é tradicionalmente pensada a partir de um sujeito de direito domiciliado.³⁴⁴

Segundo Menelik de Carvalho é possível repostular a identidade constitucional como um processo rico e complexo de permanente tensão entre inclusão e exclusão. Assim, é possível verificar a partir da atuação do MNPR, visibilizando as situações de injustiça e desigualdade, justamente aquele processo a que alude o autor ao enunciar que “ao se dar visibilidade à exclusão, permite a organização e a luta pela conquista de concepções cada vez mais complexas e articuladas da afirmação constitucional da igualdade e da liberdade de todos”.³⁴⁵

Verifica-se, portanto, que a sociedade brasileira carrega consigo uma acentuada carga de exclusão social e autoritarismo. Tais elementos ora são tensionados a partir de movimentos sociais, decisões judiciais e emendas constitucionais (elementos que compõem o discurso constitucional), ora parecem ser ratificados.³⁴⁶

³⁴² Conferir reflexão de Alderon Costa e Rosemeri Silva: “A promessa de defesa e promoção dos direitos humanos da população em situação de rua sem dúvida é um discurso sedutor, uma espécie de canto de sereia: quem resiste à ideia do reconhecimento político que tal proposta representa? Mas, como o belo canto do mar, essa proposta também pode representar alguns riscos. Um deles, por exemplo, é não estarmos atentos e atentas ao fato de que a situação de rua é uma das mais graves violações de direitos humanos. Em outras palavras, a defesa e promoção dos direitos humanos de quem está em situação de rua é uma impossibilidade, uma vez que não há como coadunar na mesma prática a violação de direitos com a defesa dos mesmos”. CORREIO, Rosimeire Barboza da Silva; COSTA, Alderon Pereira. “Os limites de um discurso abstrato: políticas públicas, população em situação de rua e direitos humanos no Brasil”. Universidade Federal do Pará: **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos** Vol. 05, nº 1, 2014, pp. 29-38, p. 36.

³⁴³ MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político – Trajectos**. Lisboa: Gradiva, 1996, p.17.

³⁴⁴ Essa reflexão será aprofundada no último capítulo em que se aprofunda a temática da moradia.

³⁴⁵ CARVALHO NETTO, Menelick. A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. In: José Adécio Leite Sampaio. (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, v., p. 141-163, p. 145.

³⁴⁶ Tome-se como exemplo de ratificação a aprovação da Emenda Constitucional 95, popularmente conhecida como Emenda dos gastos públicos, a qual estabelece limites para as despesas primárias no âmbito dos três poderes por um prazo de vinte anos. Segundo o relatório da plataforma DHESCA-Brasil essa alteração constitucional compromete consideravelmente a execução de políticas públicas no País. Cf. Plataforma Brasileira

Assim, parte dos desafios quanto às estratégias de alteração da situação de vulnerabilidade da população de rua perpassa pela superação estrutural das desigualdades, as quais influenciam regras institucionais e de interações sociais, e também estão presentes em nossa identidade constitucional. Nesse sentido, Luis Felipe Miguel exara:

Como observou Iris Young (2011, p. 24), a injustiça é ‘mais do que simplesmente o fato de que pessoas sofrem infortúnios que não merecem. Ela diz respeito a como regras institucionais e interações sociais conspiram para estreitar as opções que muitas pessoas têm’. Tais regras e interações discriminam grupos; e por isso, prosseguindo com Young, a solução não passa por reparações individuais *a posteriori*, mas por transformações estruturais que retirem os grupos dominados e vulnerabilizados dessa situação.³⁴⁷

Evidencia-se, portanto, que a identidade de nosso sujeito constitucional carrega elementos tradicionais de autoritarismo e exclusão social, o que é tensionado (negação/contestação) pela luta do MNPR, um novo sujeito social que congrega justamente pessoas historicamente marginalizadas, reivindicando-se a extensão e efetividade dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, e reforçando a disputa por sentidos da Constituição.

2.1.4 A Chacina Continua: a morte civil e a morte biológica. Violências física, psíquica, material e a humilhação social

Em que pese a elaboração do Decreto 7.053/09, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, forjada após intensa mobilização social em decorrência da Chacina da Praça da Sé, verifica-se que o número de mortes e de violações à integridade e aos direitos das pessoas em situação de rua não decaiu.

Dados levantados pelo Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis – CNDDH, em 2015, apresentam uma realidade alarmante no que tange à letalidade da população de rua. Os números se referem ao período compreendido entre 2011 e 2014.³⁴⁸

de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais — DHESCA. “Relatório sobre o Impacto da Política Econômica da Austeridade nos Direitos Humanos”. Brasília, 2017.

³⁴⁷ MIGUEL, Luis Felipe **Democracia e Representação. Territórios em disputa**. São Paulo: Unesp, 2014, p. 305.

³⁴⁸ Os números a seguir foram apresentados no “Relatório de Atividades/2010-2014”. Belo Horizonte: CNDDH, 2015.

Dentre as violações com o maior número de denúncias, encontram-se a violência física, incluindo homicídios e tentativa de homicídio, seguidos de violência institucional, na qual se abarca a violência policial, remoções forçadas, recusa de atendimento, abuso de autoridade etc.

De 2011 a 2014, foram registradas 957 pessoas em situação de rua assassinadas no País. O próprio CNDDH em sua publicação observa que este número pode ser ainda maior, considerando os casos subnotificados, isto é, aqueles que sequer viraram estatística oficial nem se desdobraram em investigações.³⁴⁹

Consterna ainda mais a observação de que, na maioria dos casos, o extermínio do corpo alheio é permeado por requintes de crueldade. Segundo o relatório acima mencionado, há a prática de queimaduras, envenenamento, apedrejamentos, espancamentos, mortes com arma de fogo, estupro seguido de morte, dentre outras.³⁵⁰

Segundo o CNDDH, em Goiânia, por exemplo, no ano de 2013 o número de mortes de pessoas em situação de rua foi 78,8 vezes maior do que em relação ao restante da população. Em um universo em que se estimava³⁵¹ a existência de 900 pessoas em situação de rua foram registrados 30 casos de homicídio, o que corresponde a uma taxa de 3.333,3 dessas pessoas assassinadas a cada 100.000 habitantes. Veja que o estado de Goiás registrou ao total 589 homicídios para uma população de 1.393.575 habitantes, o que corresponde a uma taxa de 42,3 homicídios para cada 100.000 habitantes.³⁵²

Situação semelhante, no mesmo ano, ainda segundo o CNDDH, ocorreu em Belo Horizonte, em que a taxa de homicídio da população em situação de rua foi 45,2 vezes maior do que em relação ao restante da população, tendo sido registrado 30 homicídios de pessoas em situação de rua para um universo estimado de 1.827 pessoas em situação de rua na capital mineira, o que corresponde a uma taxa de

³⁴⁹ Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável. **Relatório de Atividades/2010-2014**. Belo Horizonte: CNDDH, 2015, p. 47.

³⁵⁰ Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável. **Relatório de Atividades/2010-2014**. Belo Horizonte: CNDDH, 2015, p. 47

³⁵¹ O Brasil não conta com uma contagem oficial da população em situação de rua, como já mencionado ao longo da pesquisa, razão pela qual se alude ao termo estimada, uma vez que os dados do IBGE são coletados a partir da base domiciliar.

³⁵² Trata-se de uma análise a partir dos dados levantados no “Relatório de Atividades” do CNDDH. A análise está contida no documento: **“Violações contra a população em situação de rua no Brasil – Um exercício de análise dos dados do CNDDH”**. Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável, 2010-2014, p. 31-33. O documento nos foi gentilmente cedido pela Advogada Luana Ferreira Lima, então membro da equipe do CNDDH em Belo Horizonte.

1.642 homicídios para cada 100.000 habitantes. Em comparação com os demais homicídios da capital mineira, houve um registro de 878 homicídios para um universo de 2.419.165 habitantes, o que corresponde a uma taxa de homicídio de 36,3 para cada 100.000 habitantes.

Depreende-se que o número de homicídios da população em situação de rua é proporcionalmente superior ao da população domiciliada.

Em números mais recentes, publicados em junho de 2019, o Ministério da Saúde, por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde, publicou o Boletim nº 14, Volume 50, que relata a situação de violência vivida pela população em situação de rua no período compreendido entre 2015 a 2017.³⁵³

De acordo com os números obtidos pelo Ministério da Saúde, entre 2015 e 2017 foram notificadas 17.386 pessoas vítimas de violência cuja *motivação* para a sua ocorrência foi a situação de rua. As notificações mais recorrentes foram entre as mulheres (50,8%) e entre pessoas negras (54,8%). Em relação ao sexo masculino, verificou-se a ocorrência maior na faixa etária entre 15 e 24 anos (38,1%), seguida da faixa entre 25 e 34 anos (21,9%) e, finalmente, entre 35 e 44 anos (14,7%).³⁵⁴

Em relação à orientação sexual, a maioria das vítimas foi registrada como heterossexuais (65,2%), enquanto que em relação aos homossexuais a taxa foi de (2,9%). Em relação à identidade de gênero, a maior concentração se deu em relação às violências de mulheres transexuais 1,6% no ano de 2015, 1,8% no ano de 2016 e 1,8% no ano de 2017.³⁵⁵

As violências se concentraram em agressões físicas, compreendendo um universo de 16.149 vítimas (92,9%), violência psicológica/moral com 4.025 (23,2%), violência sexual com 673 casos (3,8%) e negligência e abandono com 460 (2,7%). Na maioria dos casos não há a identificação do agressor e houve índice de repetição de

³⁵³ Segundo o documento, as violências sofridas devem ser notificadas de forma compulsória: “Em 25 de janeiro de 2011, foi publicada a Portaria GM/MS nº 104, posteriormente revogada pela Portaria GM/MS nº 1.271, de 6 de junho de 2014, que contempla a notificação de violências como parte da lista de notificação compulsória, universalizando-a em todos os serviços de saúde, públicos ou privados”. Cf. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. “**População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**”. Boletim Epidemiológico, nº14, vol. 50, junho de 2019. Desde 2014 deve haver a notificação compulsória em casos de violência, tendo sido incluído no mesmo ano um campo nos formulários da motivação da violência. A partir do preenchimento deste campo, é que o Ministério da Saúde sistematizou esses dados. Antes de 2014 apenas as violências contra crianças, adolescentes, idosos e mulheres eram obrigatórias.

³⁵⁴ Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. “**População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**”. Boletim Epidemiológico, nº14, vol. 50, junho de 2019, p. 3.

³⁵⁵ Contudo, é importante notar que o número de respostas como “em branco/ignorado” foi maior nos campos orientação sexual e identidade de gênero, o que é reconhecido pelo próprio Ministério da Saúde.

17,6%, 14,2% e 18,4%, respectivamente, em 2015, 2016 e 2017.³⁵⁶

A autoagressão foi encontrada em 7% dos casos notificados, compreendendo nessa categoria as tentativas de suicídio e agressões contra si.

É necessário registrar, porém, que se trata de números em que houve o registro da notificação, sendo que o número de violências contra as pessoas em situação de rua tende a ser maior em razão dos casos subnotificados (cifra oculta).³⁵⁷

A morte biológica não é a única forma de eliminação desta população. Deve-se atentar, também, para a morte civil consubstanciada na forte marginalização das pessoas que estão em situação de rua dos processos de tomada de decisão, no exercício básico de direitos da cidadania formal como o direito ao voto (61,6% das pessoas não possuem título de eleitor)³⁵⁸ e até mesmo à identificação civil (muitos sequer possuem algum tipo de documentação).

Segundo a primeira a primeira contagem das pessoas em situação de rua realizada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, entre agosto de 2007 e março de 2008, 24,8% das pessoas entrevistadas informou não possuir qualquer tipo de documentação. Já algumas pessoas indicaram ter algum tipo de documentação de identificação: a) CPF (42,2%); b) CTPS (39,7%); c) certidão de nascimento ou casamento (37,9%); d) título de eleitor (37,9%); e) RG (58,9%).³⁵⁹

Com efeito, o Brasil carrega tradicionalmente marcas acentuadas de exclusão de grupos minoritários e marginalizados conforme demonstrado acima. Os analfabetos, por exemplo, puderam ter direito de voto apenas a partir de 1985 com a redemocratização do País, permanecendo, contudo, inelegíveis.

³⁵⁶ Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. “**População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**”. Boletim Epidemiológico, nº14, vol. 50, junho de 2019, p. 5.

³⁵⁷ O próprio relatório do Boletim contempla essa observação. “Em três anos (2015-2017), foram notificados mais de 17 mil casos de violência cuja motivação foi a vítima estar em situação de rua. Entretanto, conforme observado na literatura, existe uma alta proporção de casos de violência entre os moradores de rua, que nem sempre são notificados. Os motivos da subnotificação variam desde a não procura pelo serviço de saúde por parte da vítima (ou dificuldade de acesso ao serviço), até o não registro desses casos no sistema de notificação por parte do profissional de saúde e o não preenchimento do campo ‘motivação da violência’”. Cf. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Op. cit., 2019, p. 8. A subnotificação também atinge os casos de repetição.

³⁵⁸ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados”. In: BRASIL. “**Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**”. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 85-110, p. 99.

³⁵⁹ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. “I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados”. In: BRASIL. “**Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**”. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 85-110, p. 97.

Não obstante a tendência evolutiva da inclusão da cidadania formal com a possibilidade de grupos outrora excluídos do direito ao voto, como mulheres e analfabetos por exemplo, convive-se com quadros acentuados de desigualdades econômicas e sociais que repercutem na capacidade de representação política e influência dos grupos vulneráveis. Com efeito, Luis Felipe Miguel pontua que:

Em suma, as democracias contemporâneas contam com cidadanias formalmente muito mais inclusivas. Mas, ao mesmo tempo, essa cidadania influi muito menos nas decisões políticas. (...) A representação, assim, introduz por si só uma forma de desigualdade política, na medida em que alguns poucos detêm muito mais poder do que outros. Mas essa desigualdade tende a se combinar com outras, ligadas às estruturas sociais mais amplas (...) A desigualdade política tende a reproduzir a desigualdade econômica e as outras hierarquias sociais.³⁶⁰

Se é certo que em razão de suas desigualdades sociais, políticas ou econômicas alguns grupos sociais apresentam dificuldades de representação e participação política, a população em situação de rua está alocada a uma categoria de sub-cidadania, pois sequer consegue exercer a contento o direito mínimo de voto, seja em razão da ausência de documentação, seja em razão das distâncias de seus domicílios eleitorais (muitos são andarilhos), seja também em decorrência da ausente regularização cadastral junto ao sistema eleitoral. Aliás, neste ponto, percebe-se que a própria organização das eleições para o exercício do direito ao voto se dá também a partir de um critério domiciliar (domicílio eleitoral), com o que a população de rua não conta conforme já pontuado.

Junto à atuação na Defensoria Pública do Paraná, foi possível se deparar com a procura pela regularização do título de eleitor e CPF após o cumprimento de condenações criminais. Ocorre, porém, que muitas dessas pessoas não participaram de eleições anteriores, razão pela qual lhes são impostas multas (já que o voto é obrigatório). Afora isso, os tipos penais, além da cominação da pena privativa de liberdade, prescrevem o pagamento de dias-multa, cujo não adimplemento impede a regularização do título de eleitor.

Repise-se que no Brasil, em âmbito federal, até 2005 sequer havia uma legislação específica que fundamentasse a criação de políticas públicas para o atendimento da população em situação de rua junto aos programas

³⁶⁰ MIGUEL, Luis Felipe. Igualdade e Democracia no Pensamento Político. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e Democracia**. São Paulo: Unesp, 2016, pp.7-25, p. 8-9.

socioassistenciais³⁶¹, o que foi impulsionado após a intensa comoção gerada pelo episódio conhecido como chacina da Praça da Sé, conforme se demonstrará no último capítulo e conforme tangenciado anteriormente.³⁶²

Verifica-se, portanto, que a população em situação de rua está exposta tanto a uma morte biológica quanto a uma morte civil, ambas legitimadas pela violência das desigualdades sociais e do preconceito, o que é convalidado pela naturalização de nossas disparidades socio-econômicas.

Além disso, conforme exposto com bases nos levantamentos do CNDDH, as mortes das pessoas em situação de rua são acompanhadas com requintes de crueldade.

As vítimas são pessoas que estão com seus corpos expostos no espaço público. A prática do extermínio com crueldade da população de rua se assemelha com a conclusão que Berenice Bento exarou em relação ao extermínio dos corpos das mulheres transexuais, em que a eliminação pública do corpo trans serve para reforçar as normas de gênero.³⁶³

De forma similar, no caso da população em situação de rua, é preciso se atentar para o fato de que o extermínio do outro se dá publicamente (seja por ação ou omissão), como que para tornar exemplar a eliminação daqueles que, imaginariamente, não se enquadram nos padrões da sociedade e que historicamente, conforme apontado no primeiro capítulo, foram tidos como desviantes, preguiçosos e vadios (*outsiders*). Ademais, como verificado acima, a ambiência valorativa a partir da qual se constrói a divisão de cidadãos e não cidadãos legitima tacitamente o extermínio daqueles que não são considerados dignos.³⁶⁴

³⁶¹ Nesse sentido, acerca dessa lacuna normativa conferir indagações de SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 179.

³⁶² No entanto, é importante deixar registrado que, em 2002, o Senador Antonio Carlos Júnior (PFL/BA) apresentou projeto de lei que “Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Especial de Ressocialização dos Moradores de Rua e dá outras providências”. O projeto previa a utilização do Fundo de Erradicação da Pobreza e tinha por objetivos I – dar alimentação, abrigo e assistência psicológica, jurídica e médico-odontológica a moradores de rua; II – promover cursos profissionalizantes e ajudar os participantes do programa na busca de posições no mercado de trabalho”. Além disso, o Projeto de Lei apresentava como proposta de definição de morador de rua “aquele que não possui domicílio onde possa ser encontrado com regularidade pelos agentes do Estado”. O projeto não foi aprovado.

³⁶³ A autora, após elencar algumas características do transfeminicídio, dentre elas a publicidade das execuções, exara: “Sugiro que a principal função social do transfeminicídio é a espetacularização exemplar. Os corpos desfigurados importam na medida em que contribuem para a coesão e reprodução da lei de gênero que define que somos o que nossas genitálias determinam. Da mesma forma que a sociedade precisa de modelos exemplares, de heróis, os não-exemplares, os párias, os seres abjetos também são estruturantes para o modelo de sujeitos que não devem habitar a nação”. In: BENTO, Berenice. Verônica Bolina e o transfeminicídio no Brasil. **Revista Cult**. São Paulo, nº202, ano 18, Junho de 2015, pp. 30-33, p. 33.

³⁶⁴ Sob uma perspectiva teórica diversa, os estudos de Giorgio Agambem permitem conceber o extermínio das pessoas em situação de rua como expressão da vida nua (vida matável e insacrável) do homo sacer.

Jessé Souza traz um exemplo acerca das consequências dessa distinção entre cidadãos concebidos mais dignos do que outros. A morte de alguém considerado como subcidadão, que o autor provocativamente chama de “ralé”, conta com uma certa tolerância por parte da sociedade e das autoridades, o que repercute até mesmo na responsabilização do autor do crime que eventualmente pertença à classe social mais elevada:

Se um brasileiro de classe média atropela um brasileiro pobre da ralé, por sua vez, as chances de que a lei seja efetivamente aplicada nesse caso são, ao contrário, baixíssimas. Isso não significa que as pessoas, nesse último caso, não se importem de alguma maneira com o ocorrido. O procedimento policial é geralmente aberto e segue seu trâmite burocrático, mas o resultado é, na imensa maioria dos casos, simples absolvição ou penas dignas de mera contravenção.

É que na dimensão infra e ultrajurídica do respeito social objetivo compartilhado socialmente, o valor do brasileiro pobre não europeizado – ou seja, que não compartilha a economia emocional do self pontual que é criação cultural contingente da Europa e América do Norte – é comparável àquele que se confere a um animal doméstico, o que caracteriza objetivamente seu status subhumano. (...) É apenas esse tipo de consenso, como que corporal, pré-reflexivo e naturalizado, que pode permitir, para além da eficácia jurídica, uma espécie de acordo implícito que sugere, como no exemplo do atropelamento no Brasil, que algumas pessoas e classes estão acima da lei e outras abaixo dela.³⁶⁵

Isso ocorre em razão de haver um “valor diferencial entre os seres humanos que está atualizado de forma inarticulada em todas as nossas práticas institucionais e sociais”.³⁶⁶

No mesmo sentido, não raras vezes nos casos em que não se tem notícia precisa acerca da autoria dos crimes contra a população de rua, há uma naturalização em conceber essas violações como produtos de desentendimentos entre as próprias pessoas que estão nas ruas, permeada ainda por discursos relacionados ao uso de drogas, ratificando ainda a distinção entre *eles* (perigosos e da rua) e *nós* (cidadãos e domiciliados), conforme análise realizada por Tomás Melo.³⁶⁷

O que este tópico do presente trabalho permite visualizar, ainda, é que a violação (física e moral) das pessoas em situação de rua é sustentada por concepções

Resgatando esta figura do direito romano, Agamben apresenta o homo sacer como “uma vida absolutamente matável, objeto de uma violência que excede tanto a esfera do direito quanta a do sacrifício”. In: AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 16 e 93.

³⁶⁵ SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, e-book, Edição do Kindle, 2018.

³⁶⁶ SOUZA, Jessé. Op. cit., 2018, Versão e-book.

³⁶⁷ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 125-133.

dessas pessoas como verdadeiras *outsiders* da sociedade, o que é legitimado pela nossa naturalização das desigualdades em práticas sociais e institucionais.

Concebê-las como vadias, perigosas, preguiçosas, loucas, drogaditas etc., são representações sociais “que se materializam nas relações sociais”, segundo Ricardo Mendes Mattos e Ricardo Franklin Ferreira. Segundo os autores, “trata-se de conteúdos simbólicos de cunho ideológico, na medida em que favorecem a cristalização de relações de exploração e dominação”.³⁶⁸

Constituir família (ainda que em sua acepção elasticada), ter uma residência e trabalhar são elementos que servem para classificar as pessoas como socialmente normais, adequadas. Assim, sem residência fixa, sem família e trabalho formal, as pessoas em situação de rua são alvos de investidas ideológicas que acentuam suas “anormalidades”.³⁶⁹

Dessa forma, o diferente e o desviante passam a ser objeto de repulsa³⁷⁰, ensejando concepções como aquilo que deve ser exterminado. Isso se torna premente especialmente quando essas pessoas são associadas a criminosos e bandidos, o que foi historicamente construído e ainda permanece não apenas no senso comum (ratificado na prática cotidiana de se atravessar a rua quando se depara com uma pessoa maltrapilha), mas no próprio ordenamento jurídico que, paradoxalmente, ao lado de normas de cariz garantista, criminaliza condutas associadas à vida nas ruas.

As pessoas em situação de rua são associadas também aos dejetos e lixos urbanos. Não raras vezes há ações de recolhimento de pertences pessoais como cobertores, colchões, papelões, inclusive documentos, por agentes de limpeza urbana.

Na cidade de São Paulo, por exemplo, após a morte de algumas pessoas em situação de rua em decorrência do frio e a existência de relatos de que os Guardas Civis Metropolitanos – GCM retiram cobertores e colchões das pessoas que dormem

³⁶⁸ MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. “Quem vocês pensam que (elas) são? – Representações sobre as pessoas em situação de rua”. **Psicologia e Sociedade**. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 47-58, Agosto de 2004, p. 47. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822004000200007&lng=en&nrm=iso> Acesso em 18 de setembro de 2019.

Os autores exemplificam ao longo do texto estigmas e práticas que são associados às pessoas em situação de rua: “Contudo, se refletirmos sobre a qualidade destas interações, observaremos que comumente nós as olhamos amedrontados, de soslaio, com uma expressão de constrangimento. Alguns as veem como perigosas, apressam o passo. Outros logo as consideram vagabundas e que ali estão por não quererem trabalhar, olhando-as com hostilidade. Muitos atravessam a rua com receio de serem abordados por pedido de esmola, ou mesmo por pré-conceberem que são pessoas sujas e mal cheirosas. Há também aqueles que delas sentem pena e olham-nas com comoção ou piedade. Enfim, é comum negligenciarmos involuntariamente o contato com elas”.

³⁶⁹ MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Op. cit. 2004, p. 50.

³⁷⁰ MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Op. cit. 2004, p. 50.

nas ruas, o então prefeito Fernando Haddad justificou que a conduta da GCM era para evitar que ocorresse uma “refavelização” das praças. A declaração, em meio à disputa eleitoral naquele ano, não foi bem recebida e a prefeitura expediu o Decreto 57.069/2016 regulamentando a atuação das Zeladorias Urbanas.³⁷¹

O aludido decreto, em seu art. 10, §1º, estatui ser vedada a retirada de: I - de bens pessoais, tais como documentos de qualquer natureza, cartões bancários, sacolas, medicamentos e receitas médicas, livros, malas, mochilas, roupas, sapatos, cadeiras de rodas e muletas; II - de instrumentos de trabalho, tais como carroças, material de reciclagem, ferramentas e instrumentos musicais; III - de itens portáteis de sobrevivência, tais como papelões, colchões, colchonetes, cobertores, mantas, travesseiros, lençóis e barracas desmontáveis.

Contudo, o mesmo decreto proibia que as pessoas tivessem consigo pertences que caracterizassem permanência em logradouro público, “principalmente quando atrapalharem a livre circulação de pedestres e veículos, tais como camas, sofás e barracas montadas durante o dia, desde que não sejam removidos pelo possuidor ou proprietário”, nos termos do § 3º, do art. 10.

Em 2017, o então prefeito João Dória, revisou a aludida normativa, expedindo um novo Decreto de nº 57.581/17, do qual foi suprimida a vedação expressa de retirada de colchões e cobertores das pessoas em situação de rua, ensejando, por conseguinte, a retirada dos aludidos pertences, além de prever que os bens considerados inservíveis, “excessivamente deteriorados ou que não revelem valor econômico ou utilitário sob qualquer perspectiva poderão ser descartados de imediato” (art. 8º, §4º).

Afora a problemática instaurada acerca da conduta desumana em se retirar pertences como colchões e cobertores, especialmente utilizados em épocas de quedas de temperatura, verifica-se que fica a critério do operador da zeladoria urbana decidir sobre o que se considera *bem inservível*. É certo que a utilidade deste ou daquele objeto é conclusão a que se chega a partir da análise realizada do ponto de vista de um agente público que não se encontra em situação de rua. O que para uma pessoa domiciliada pode representar um objeto de descarte, este pode não o ser para

³⁷¹ Sobre o aludido contexto, conferir: ROSSI, Mariana. “Crise com moradores de rua põe Haddad na vidraça e dá largada à campanha eleitoral”. **El País – Brasil**. São Paulo: 19 de Junho de 2016. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466196615_005235.html > Acesso em 18 de setembro de 2019.

uma pessoa que se encontra em situação de rua, cuja urgência na manutenção da sobrevivência é a tônica diária.

Posteriormente, em que pese o então prefeito ter declarado que, a despeito das alterações do decreto, colchões e cobertores não seriam retirados,³⁷² não foi isso o que ocorreu na prática, razão pela qual em junho de 2017 foi expedida uma portaria pela Prefeitura de São Paulo proibindo a retirada desses pertences.³⁷³

Em ambos os decretos é previsto que a atuação da zeladoria urbana poderá ser acompanhada por agentes da guarda civil metropolitana “para colaborar na mediação de conflitos e assegurar a proteção cidadã de todos os envolvidos nas ações, funcionários e população em geral, em especial das pessoas em situação de rua” (art. 4º, p. único).

Em que pese a redação previr que a guarda municipal seja utilizada para auxiliar na “mediação” entre os envolvidos e na proteção das pessoas envolvidas, percebe-se neste ponto que há uma permanência daquela pré-concepção das pessoas em situação de rua como perigosas, o que justificaria, portanto, a presença de agentes de segurança.

Além de tal aspecto, desponta-se uma possível inconstitucionalidade na utilização da Guarda para tais finalidades, já que nos termos do art. 144, §8º, da Constituição Federal, a CGM pode ser criada pelos municípios para a proteção patrimonial de seus bens.

Outro aspecto simbólico e de suma importância se refere à intimidação que tais agentes podem causar durante as abordagens. Conforme exposto, não são raras as denúncias de abusos cometidos por esses agentes, o que inclusive motivou a edição do primeiro Decreto em 2016.

O caráter higienista perpassa também por muitas ações filantrópicas. Segundo Sposati, “percebe-se a predominância do que se denomina o modelo filantrópico-higiênico. Vamos recolher as pessoas, vamos dar banho, vamos tirar a sujeira”.³⁷⁴

³⁷² PAMPLONA, Patricia. Decreto de Doria permite retirada de cobertores de moradores de rua. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 22 de janeiro de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852151-decreto-de-doria-permite-retirada-de-cobertores-de-moradores-de-rua.shtml>> Acesso em 18 de setembro de 2019.

³⁷³ Cf.: Nova regra de Doria tenta proteger moradores de rua de ação de guardas. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 01 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/06/1889315-doria-muda-propria-regra-e-proibe-retirada-de-itens-de-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

³⁷⁴ SPOSATI, Aldaíza. Comentário. In: ROSA, Cleisa M. Maffei. **População de Rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995, pp. 85-94, p. 89.

Conforme narrado e apontado pelo MNPR acima, as pessoas em situação de rua são muitas vezes forçadas a se retirarem do único local que lhes restou: a própria rua.

A prática higienista é algo que sempre permeou o tratamento por parte do Poder Público em relação às pessoas de rua. Neste ponto, registra-se a fala de Anderson Miranda, membro do MNPR de São Paulo:

“O que acontece na cidade de São Paulo é o mesmo no Espírito Santo, no Rio de Janeiro, em Brasília, no Rio Grande do Sul: a higienização e a expulsão da população de rua pelos poderes públicos das áreas centrais das cidades. Não é a higienização de limpeza para deixar a cidade bonita, mas é a retirada das pessoas, até jogando água, expulsão mesmo das pessoas carentes, moradoras de rua, que estão naquele entorno do Centro. Tirar e jogar na periferia da periferia onde elas não são vistas pela sociedade e ficam esquecidas pelo poder público”³⁷⁵

Outra prática que afeta as pessoas que estão em situação de rua e corroboram a sua morte civil (pela negação do exercício de seus direitos) diz respeito às mulheres e o exercício da maternidade. A separação dos filhos das mães que se encontram em situação de rua não é algo pontual ou excepcional. Não por outra razão o próprio Ministério da Saúde, em 2015, necessitou expedir a Nota Técnica Conjunta 001, das Secretarias de Atenção à Saúde e de Gestão Estratégica e Participativa, para orientar os profissionais da saúde a respeito do direito das mulheres gestantes e mães que se encontram em situação de rua.

O próprio documento do governo federal atesta que, em razão da expedição de recomendações do Ministério Público para que os profissionais da saúde comuniquem imediatamente o Poder Judiciário em caso de nascimento de crianças de mães que estão em situação de rua e/ou usuárias de crack, tem ocorrido o acolhimento das crianças e a ruptura do vínculo materno-filial.³⁷⁶ Porém, é necessário observar que a retirada de bebês das mulheres nessas condições não ocorre apenas nos locais em que há atuação do órgão ministerial, pontua o documento.

A Nota Técnica registrou que:

Resta alertar, portanto, que a vulnerabilidade social de tais populações não pode ser utilizada como condicionante para a manutenção ou eliminação de direitos fundamentais. Assim, a não submissão de mulheres que exercem o direito de escolher fazer uso de álcool e outras drogas aos cuidados em saúde e às intervenções judiciais, ainda que gestantes ou nutrizas, não

³⁷⁵ Entrevista concedido ao jornal “O Trecheiro” sem identificação do entrevistador. In: **O trecheiro – Notícias do Povo da Rua**. São Paulo. Ano XIX, nº 165, Maio de 2008, p. 4.

³⁷⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica Conjunta nº001 – SAS e SGEP**. O documento pode ser acessado no portal eletrônico do Min. da Saúde: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/outubro/08/Nota-tcnica--diretrizes-e-fluxograma-mulher-sit-rua.pdf>> Acesso em 18 de setembro de 2019.

podem interferir no seu direito de permanecer ou não com seus (suas) filhos(as), assim como no acesso aos serviços de saúde com qualidade. Portanto, esses direitos de liberdade e à saúde não concorrem entre si, e constitui violação aos direitos humanos recomendar que o acesso à saúde e a garantia da convivência familiar serão assegurados somente mediante a forçada escolha de não estar mais nas ruas e/ou em uso de drogas.³⁷⁷

Em que pese o teor do documento orientar os profissionais da saúde acerca da excepcionalidade de um acolhimento institucional das crianças, o próprio documento ao estabelecer o fluxo de atendimento das mulheres gestantes ou mães orienta que “caso haja o desejo de ficar com a criança, deve-se avaliar se a mulher tem condições para cuidar da criança e garantir a convivência familiar assistida em um serviço de acolhimento transitório do sistema de saúde ou de assistência social, dependendo de cada caso”. Embora seja reforçada a excepcionalidade do acolhimento e da adoção, seja tecnicamente por meio da nota e legalmente por meio do ECA, art. 39, §1º, a cláusula é aberta a possíveis interpretações do que considerar como se ter “condições para cuidar da criança”.

A prática institucional de retirar as crianças das mulheres em situação de rua atesta a falência (e a perversidade) das políticas públicas do Estado, o qual, em vez de dotar as gestantes e mães do suporte material necessário para o exercício condigno da maternidade, opta por destituir a criança do poder familiar em um nítido ato de violência, caracterizando um verdadeiro “sequestro” dessas crianças.³⁷⁸

Embora o número de pessoas em situação de rua seja majoritariamente masculino, é necessário reconhecer as consequências que o recorte de gênero necessariamente expõe no incremento da vulnerabilidade das mulheres que estão em situação de rua. A desigualdade social, marcada pela acentuada marginalização das pessoas que vivem nas ruas, está invariavelmente inserida também em um contexto de desigualdade de gênero. Nesse sentido, Edinalva da Silva Monteiro e Tereza Rodrigues Vieira observam:

(...) embora em menor número, a mulher em situação de rua se torna mais vulnerável por viver em um contexto permeado por preconceitos, violência, desigualdade de gênero e de direitos sociais, ou seja, as mulheres são

³⁷⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica Conjunta nº001 – SAS e SGEP**. O documento pode ser acessado no portal eletrônico do Mini. da Saúde: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/outubro/08/Nota-tcnica--diretrizes-e-fluxograma-mulher-sit-rua.pdf>> Acesso em 18 de setembro de 2019. [Grifos no original.]

³⁷⁸ ALMEIDA, Daniela Tonizza de; BARROS Vanessa Andrade. **O caso do sequestro do bebê: a violência do estado as possibilidades de resistir**. Cadernos Brasileiros de Saúde Mental, Florianópolis, v.9, n.24, 2017, p.148-176.

duplamente excluídas, pois sofrem toda sorte de violações como os homens, acrescidas das violências e relacionadas à dominação masculina.³⁷⁹

Nesse sentido, Katia da Silva Ribeiro, Participante do MNPR-RJ, relata sobre as dificuldades da sobrevivência da mulher em situação de rua em razão das especificidades do gênero nesse contexto de desigualdade:

“A mulher quando ela cai em situação de rua sozinha, para ela é muito ruim porque ela sofre muitas mazelas, ela sofre estupros, espancamentos..., até mesmo dos próprios companheiros que estão em situação de rua porque não respeitam a condição da mulher. O banho é dificultoso, a sua higiene pessoal...”.³⁸⁰

Um caso que ganhou repercussão internacional³⁸¹ e que talvez represente o estágio máximo da negação ao direito à maternidade da mulher em situação de rua foi o episódio que ocorreu com Janaina Aparecida Quirino, no município de Mococa, interior de São Paulo.

O Ministério Público ajuizou uma ação civil pública contra o município para que este ente realizasse o procedimento de laqueadura tubária em Janaina como método contraceptivo sob a alegação de que ela já tivera outros filhos, os quais já teriam passado pela casa de acolhimento Bethania, localizada no município. Outro argumento utilizado pelo órgão ministerial foi o fato de que Janaina era frequentemente encontrada nos centros da cidade perambulando pelas ruas com sinais de uso de droga e álcool.

O juízo de primeiro grau julgou procedente a ação determinando que a municipalidade realizasse a cirurgia.

Embora o próprio município tivesse solicitado que fosse nomeado um curador à mulher, nem o Ministério Público nem o juízo entenderam ser necessária a nomeação de defesa especial, já que ela, supostamente, teria consentido com o procedimento. Embora, de fato, constasse manifestação de Janaina, é necessário observar que a ela sequer fora viabilizada defesa técnica adequada. Além disso, é imprescindível destacar que, ainda que tenha havido uma manifestação de vontade de Janaina em se submeter ao procedimento, não se pode descurar do contexto a

³⁷⁹ MONTEIRO, Edinalva da Silva; VIEIRA, Tereza Rodrigues. Mulheres Grávidas em Situação de Rua. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; CARDIN, Valéria Silva Galdino. **Pessoas em situação de rua: invisibilidade, preconceitos e direitos**. Brasília: Zaccarewicz Editora, 2018, pp. 175-186, p. 176.

³⁸⁰ **Nós da Rua**. Documentário Dirigido por Argemiro F. de Almeida e produzido pela Rede Rua. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW0&t=1137s>> Acesso em 28 de agosto de 2019.

³⁸¹ “ONU manifesta preocupação com esterilização de mulher em situação de rua em SP”. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-manifesta-preocupacao-com-esterilizacao-de-mulher-situacao-rua-sp/>>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

que ela estava submetida: um histórico de marginalização e culpabilização por ter tido seus filhos anteriores acolhidos (culpabilização esta, inclusive, que é construída narrativamente no pedido inicial e na própria decisão, a partir dos quais ela é tida como alguém que não tem condições de cuidar dos filhos). O seu assentimento precário, portanto, pode ser lido como uma resposta desesperada à cessação das violações anteriores perpetradas pelo próprio Estado e não como uma concordância em ter a sua capacidade reprodutiva eliminada. E não apenas: se, efetivamente, tratava-se de pessoa com histórico de dependência química, seria necessário verificar as condições pessoais para a exteriorização de uma manifestação válida.

Aliás, neste ponto o Tribunal de Justiça de São Paulo considerou que, para que o consentimento de Janaina pudesse ter sido considerado válido, deveria estar comprovada que a sua capacidade de discernimento não estaria abalada em razão de possível dependência química. A cassação da decisão do juiz de primeiro grau, contudo, fez-se tarde, pois a laqueadura já havia ocorrido ao tempo do julgamento do recurso interposto pela municipalidade.³⁸²

A conduta representa o extremo da criminalização da pobreza e da miséria, além de evidenciar a pretensão de controle sobre o corpo da mulher em situação de rua, negando-lhe o direito à maternidade e ao planejamento familiar.

Verifica-se, portanto, a partir deste breve quadro de violências sofridas pela população de rua, que a engrenagem das violações é semelhante em todas elas e engendrada precipuamente pelo Poder Público: desponta-se uma ausência de políticas públicas eficazes que viabilizem superar o estado de vulnerabilidade social da pessoa em situação de rua, relegando milhares dessas pessoas à perpetuação da marginalização, e, ao mesmo tempo, a adoção (pelo próprio Estado) de medidas que criminalizam e violam direitos dessas mesmas pessoas. Há um sistema de violação retroalimentado: exclusão – criminalização – exclusão.

Neste quadrante, importa destacar um elemento caro a este trabalho e que nem sempre é resgatado nas abordagens jurídicas acerca do tema, que é justamente o sofrimento decorrente da humilhação social, implicada por esse sistema de marginalização.

³⁸² As decisões do processo, das quais consta o resumo dos pedidos ministeriais, podem ser conferidas nos sítios: <<https://www.conjur.com.br/dl/acordao-laqueadura-tj.pdf>> e <<https://www.conjur.com.br/dl/decisoes-laquadura.pdf>> Acesso em 19 de setembro de 2019.

As pessoas de rua são humilhadas no não reconhecimento diário de sua humanidade. No desvio do olhar, no desvio do caminhar, na projeção do olhar receoso da ameaça social que aquele corpo carrega, nas negações materiais dos seus direitos. Com efeito, “a experiência de ser humilhado fere a percepção de si mesmo, fere a estima por si próprio: minha imagem refletida no outro com distorção”.³⁸³

Fernando Braga da Costa relatou, em seu estudo, o processo de humilhação social dos garis, os quais são tidos como invisíveis no cotidiano diário urbano. Eles passam por uma invisibilidade pública, que segundo o autor é uma espécie de “desaparecimento psicossocial de um homem no meio de outros homens”.³⁸⁴

O autor, que durante certo tempo, vestiu-se como gari e realizou tarefas com outros profissionais da limpeza urbana, apresenta inúmeros relatos dessa invisibilidade pública. Em uma das oportunidades, o autor, ao lado de outro gari, ingressou nas dependências da faculdade de psicologia da Universidade de São Paulo e, ao contrário do que imaginava, de que a sua presença chamaria atenção em razão do uniforme incomum aos ambientes acadêmicos, ele percebeu como a sua presença era simplesmente ignorada não tendo sido reconhecido por ninguém da faculdade que frequentava: “saindo do prédio, estava inquieto; era perturbadora a anestesia dos outros, a percepção social neutralizada”. Segundo o registro do autor:

No intervalo entre aulas no Instituto de Psicologia, foi preciso que eu passasse por dentro do prédio daquela faculdade. Imaginei, então, que vestindo aquele uniforme ali incomum – calça, camisa e boné vermelhos – fosse chamar a atenção de toda a gente: colegas de classe, professores, curiosos.

Entramos pela porta principal, eu e o Antônio (um dos garis). Percorremos o piso térreo, as escadas e o primeiro andar. Não fui reconhecido. E as pessoas pelas quais passávamos não reagiam à nossa presença. Talvez apenas uma ou outra tenha se desviado de nós como desviamos de obstáculos, objetos. Nenhuma saudação corriqueira, um olhar, sequer um aceno de cabeça. Eu era um uniforme que perambulava: estava invisível, Antônio estava invisível. Saindo do prédio, estava inquieto; era perturbadora a anestesia dos outros, a percepção social neutralizada.

Por que não fui visto? Por que passei despercebido? Passei realmente despercebido? Os uniformes podem valer como signos de posição social – posição de trabalho, posição hierárquica, posição de classe. Quantos outros signos foram produzidos e, carregados pelos garis, dispararam desaparecimento público? Esse desaparecimento, essa *invisibilidade*, que não parecem físicos, como defini-los? (...) ³⁸⁵

Essa narrativa é importante para demonstrar o processo de inviabilização que

³⁸³ COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004, p. 211.

³⁸⁴ COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social**. São Paulo: Globo, 2004, p. 57.

³⁸⁵ COSTA, Fernando Braga da. Op. cit., 2004, p. 58 e 59. [Destaque no original.]

devotamos a algumas categorias de pessoas, as quais consideramos menos dignas de importância em nosso cotidiano.

Contudo, em relação à população de rua, prefere-se pontuar neste estudo, ao contrário, que essas pessoas não são invisíveis *per se*. Com efeito, as representações que se destinam a elas não as tornam invisíveis. Elas são vistas, porém, como perigosas, preguiçosas, vadias, sujas, o que enseja a adoção de condutas diversas por parte do sujeito domiciliado: seja o desvio do olhar, da calçada, na projeção de um olhar receoso proveniente do imaginário de uma ameaça que aquele corpo carrega ou até mesmo em atos de agressão.

Basta verificar, por exemplo, que diante de um profissional da limpeza urbana (um gari) não se associa normalmente a imagem de alguém perigoso, passível de uma abordagem ou de alguma solicitação de auxílio ou que recorrentemente mudamos de calçada ao se avistar um desses profissionais, diferentemente do que ocorre com uma pessoa que se encontra em situação de rua.

Assim, em relação às essas pessoas de rua, não se trata de sujeitos invisíveis. Eles são vistos, porém de forma desigual e para fins de tratamento (institucional e social) discriminatório, seja pela indiferença com que se portam as autoridades em não os tratar como tema político relevante que mereça atenção normativa e executiva para superação da situação de vulnerabilidade, seja como algo perigoso que demanda repressão estatal.

Assim, parece que, quando corriqueiramente se se refere à invisibilidade das pessoas em situação de rua, o que se pretende denunciar é um processo de anulação da humanidade e, por conseguinte, da própria cidadania daquela pessoa como resultado da indiferença com que a comunidade (civil e política) devota a esses indivíduos.

Note-se que, mesmo ao tempo dos trabalhos da Constituinte durante o final da década de 1980, a existência do fenômeno da população de rua já era conhecido, tendo inclusive sido mencionado ao tempo da redação da seção constitucional sobre os direitos das crianças e adolescentes, conforme previamente registrado.

Contudo, apenas em 2005, após o massacre da Praça da Sé, é que, no plano Federal, previu-se expressamente o atendimento dessas pessoas nos serviços

socioassistenciais.³⁸⁶ Nada obstante, e mesmo após a edição do Decreto federal 7.053/09, vigem normas que tipificam como infrações penais condutas tradicionalmente associadas à população de rua como vadiagem (art. 59 do Decreto 3.688/1941 – Lei das Contravenções Penais), abandono intelectual (art. 247 do Código Penal), e recentemente registre-se a proposta de alteração da Lei 11.343/2006 apresenta pela senadora Rose de Freitas (PODEMOS/ES) para “para regulamentar a internação compulsória para reincidentes em situação de rua que representem uma ameaça à integridade física de qualquer pessoa”.³⁸⁷

Assim, não se tratam de pessoas invisíveis. Invisível é adjetivo que se refere ao que “que não pode ser apreciado pelo sentido da visão; que não tem visibilidade; que não se vê; que não se deixa ver”.³⁸⁸ Eles se deixam ver e são vistos. A invisibilidade não é uma característica de seus corpos, mas de uma opção (muitas vezes deliberada e refletida) de não os contemplar como seres humanos. E disso desponta a nossa responsabilidade político-social como membros de uma comunidade que se diz democrática.

Com efeito, conforme observa José Moura Gonçalves Filho, “o que vemos e o que deixamos de ver, o regime de nossa atenção, é decidido segundo o modo como fomos colocados em companhia dos outros, segundo o modo como também nos colocamos e como eventualmente nos recolocamos em companhia”.³⁸⁹

Em que pese a distinção acima traçada das pessoas em situação de rua em relação aos garis, fato é que tanto um quanto outro grupo sofrem invariavelmente de uma humilhação social, a qual tem reflexos significativos para o sujeito humilhado.

O indivíduo se determina a seu respeito a partir da convivência humana. Segundo observa Gil Gonçalves Júnior “(...) a convivência, exatamente por conferir

³⁸⁶ Nesse sentido, acerca dessa lacuna normativa conferir indagações de SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2009, p. 179.

³⁸⁷ Conferir Projeto de Lei do Senado nº 447, de 2018. Autoria: Senadora Rose de Freitas (PODEMOS/ES).

³⁸⁸ Definição do dicionário Michaelis: “in·vi·sí·vel adj.: 1 Que não pode ser apreciado pelo sentido da visão; que não tem visibilidade; que não se vê. 2 Que não se deixa ver; que não aparece por pertencer ao domínio da imaginação. 3 Que não é visível a olho nu devido a sua extrema pequenez. 4. REG (N., N.E.) Diz-se de grampo extremamente fino para segurar a parte frisada dos cabelos ou de rede finíssima para prendê-los. Sm: 1 Aquilo que não se vê. 2 ECON Conjunto de itens (pagamento de juros, prêmios etc.) que, no balanço de pagamentos, dizem respeito a transações internacionais que não implicam o deslocamento físico de mercadorias (mais usado no plural)”. Disponível em <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/invis%C3%ADvel/>>

³⁸⁹ GONÇALVES FILHO, José Moura. **Prefácio: a invisibilidade pública**. In: COSTA, Fernando Braga da. **“Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social”**. São Paulo: Globo, 2004, pp. 9-49, p. 18.

ao indivíduo a condição de se determinar a seu próprio respeito, interfere na configuração daquilo que o define enquanto tal (...)”.³⁹⁰

Fernando Braga Costa, a seu turno, observa que:

Um homem se alimenta da luz do olhar livre de outro homem. Sentimentos de fato iluminados – alimentados – na experiência intersubjetiva do olhar desembaraçado: **ver e sentir-se como quem é visto.** O olhar dos outros homens, desamarrado de posição e ideologias clássicas, é força que nos sustenta. Um corpo humano sem luz, corpo que desaparece e fica apagado, é um corpo fraco, que se fecha sobre si mesmo, corpo tenso.³⁹¹

Os sujeitos se reconhecem, portanto, a partir do olhar do outro.³⁹² Ricardo Mattos e Ricardo Ferreira observam que aquelas concepções pejorativas a partir das quais as pessoas em situação de rua são recorrentemente concebidas (como vadias, perigosas, etc.), em manifestação de puro preconceito, podem ser internalizadas por essas pessoas, consolidando nelas próprias uma noção de menos valor em relação às demais pessoas, além de incutirem nelas a culpa por estarem nessa situação:

Configurando sua identidade, a partir destes valores, acaba vivendo o que denomina uma das mais cruéis fases que podem existir ao ser humano. Justamente uma etapa na qual a própria humanidade lhe é negada. O cidadão em situação de rua não é visto como um igual, como integrante da mesma espécie, apenas não é visto, como se fosse coisa. Como analisamos, o indivíduo pode apropriar-se das representações sociais e passar a ver-se como um objeto, ‘uma peça sem vontade própria’.

Além disso, a pessoa também pode se apropriar do conteúdo ideológico da culpabilização e acreditar que está nestas condições devido somente a imperfeições individuais, responsabilizando-se integralmente.³⁹³

Interessante observar, como pontua Nobert Elias e John Scotson, que “A estigmatização, como um aspecto da relação entre estabelecidos e outsiders, associa-se, muitas vezes, a um tipo específico de fantasia coletiva criada pelo grupo estabelecido. Ela reflete e, ao mesmo tempo, justifica a aversão – o preconceito – que seus membros sentem perante os que compõem o grupo outsider”.³⁹⁴

³⁹⁰ GONÇALVES JÚNIOR, Gil. A Constelação Estado, Sociedade, indivíduo: algumas considerações com base em Horkheimer & Adorno. In: FARIA, Nilton Júlio; BRANDÃO, Silvana Cardoso (Orgs.). **Psicologia Social. Indivíduo e Cultura.** Campinas: Alínea Editora, 2004, pp. 85-108, p. 99.

³⁹¹ COSTA, Fernando Braga da. Op. cit., 2004, p. 217. [Grifos nossos.]

³⁹² É o que aponta a psicanálise, segundo Maria Lúcia da Silva: “A psicanálise diz que o sujeito se constitui no olhar do outro e que é através do outro que nos reconhecemos como indivíduos”. SILVA, Maria Lúcia. “O preconceito racial humilha, a humilhação social faz sofrer I – Reflexões sobre a construção psíquica do sujeito negro”. In: SILVA, Marcus Vinicius de Oliveira (coord.). **Psicologia e Direitos Humanos: Subjetividade e Exclusão.** São Paulo: Casa do Psicólogo; Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2004, pp. 217-222, p. 221.

³⁹³ MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. “Quem vocês pensam que (elas) são? – Representações sobre as pessoas em situação de rua”. **Psicologia e Sociedade.** Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 47-58, Agosto de 2004, p. 52

³⁹⁴ ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade.** Tradução Vera Ribeiro; tradução do posfácio à edição alemã, Pedro Sússekind. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000, p. 35.

Estabelecendo a relação de subjugação social dessas pessoas em situação de rua e a manifestação de ódio em relação a esses indivíduos, que representam o desviante, Norma Valencio et al. observam que

A população em situação de rua faz parte da parcela dos conviventes incômodos, grupo cuja privação das coisas corresponde a um imaginário de ameaças aos estabelecidos. (...) Ao não retroceder ao histórico de destituição que leva um grupo a estar na rua, os cidadãos vão, *pari passu*, considerando como legítimo o direito à vida apenas aos moradores regularizados e aos que partilham do *habitus* de classe; portanto, os semelhantes, no âmbito público e privado. Os casos de omissão de socorro, homicídio, espancamento e expulsão de pessoas em situação de rua, embora a singularidade de sua ocorrência nos diversos municípios brasileiros, denotam a constituição de padrões de um imaginário social que, tecido em condições territoriais de modernidade, evoca o ódio ao diferente e assentimento à barbárie³⁹⁵

Assim, as pessoas em situação de rua, portanto, representam aquela a parcela de indivíduos pela qual a sociedade domiciliada possui aversão, uma vez que aquelas pessoas representam aquelas as categorias do imaginário social de desvalidos, perigosos, preguiçosos, fracassados, etc. Esses sujeitos estigmatizados (*outsiders*) são tomados como um corpo estranho em meio à vida urbana, o qual, inclusive, é passível de eliminação, justamente por não partilharem daquelas noções de dignidade e autenticidade como visto a partir dos referenciais de Jesse Souza.

A humilhação social a que as pessoas em situação de rua são cotidianamente submetidas, reificadas como coisas (passíveis de serem limpas e removidas) e como ameaça, revela a manifestação pública da negação de sua humanidade. Como observa José Moura Gonçalves Filho, “o humilhado atravessa uma situação de impedimento para sua humanidade (...)”.³⁹⁶

Segundo o autor,

Se há algo de poderoso nos fatos de reificação é que, não apenas fazem funcionar como coisa quem é humano, mas tendem a obscurecer a visão de que a coisa, ali, é na verdade um homem. O poder da reificação, entretanto, não vai além do obscurecimento do olhar: a visão do homem pelo homem - esta experiência de que diante do outro não nos encontramos diante de matéria bruta ou de mero organismo - mantém seu caráter irredutível. Permanece latente. Em condições propícias, pode reavivar-se. A visão de um outro homem pelo homem é acontecimento originário, ainda mais originário do que as forças que se impõem entre nós e os outros e tendem a cegar-nos

³⁹⁵ VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; MARCHEZINI, Victor; PAVAN, CARDOSO, Beatriz; Janine; SIENA Mariana. **Desterritorialização e Desfiliação Social: uma reflexão sociológica sobre ações públicas junto à população em situação de rua.** In: VALENCIO, Norma L. S.; CORDEIRO Angélica A. **Anais do Seminário Nacional População Em Situação De Rua: Perspectivas e Políticas Públicas.** Vol. 1, nº 1. Universidade Federal de São Carlos/SP: 14 de novembro de 2008, p. 48.

³⁹⁶ GONCALVES FILHO, José Moura. **Humilhação social – um problema político em psicologia.** Psicologia. USP [Online]. Ano 1998, vol.9, n.2, pp.11-67, p.15. O autor aborda a humilhação sofrida precipuamente por trabalhadores em profissões subalternas. Contudo, a humilhação social não nos parece se limitar a tal esfera laborativa, especialmente quando se verifica um processo de reificação do outro, em que o sujeito é visto como coisa e não como humano, tal como o próprio autor aborda no item “reificação e aparição” do mesmo artigo.

todos. Se o outro torna-se invisível não é porque a visão do outro seja acontecimento secundário, formado a posteriori, mas é porque a máquina social e a máquina inconsciente interpõem-se entre nós e impedem a irrupção do que vem por si mesmo.³⁹⁷

A humilhação nega a humanidade do outro e provoca no interior do sujeito um sentimento de angústia em ser tratado como algo inferior, sentimento este que é aguçado cotidianamente pela violação sistemática dos direitos da população de rua, cuja violação é naturalizada pela população domiciliada.

Acerca do sentimento de angústia provocado pela humilhação social, José Moura Gonçalves Filho observa a

Angústia que os pobres conhecem bem e que, entre eles, inscreve-se no núcleo de sua submissão. Os pobres sofrem frequentemente o impacto dos maus tratos. Psicologicamente, sofrem continuamente o impacto de uma mensagem estranha, misteriosa: “você são inferiores” E, o que é profundamente grave: a mensagem passa a ser esperada, mesmo nas circunstâncias em que, para nós outros, observadores externos, não pareceria razoável esperá-la. Para os pobres, a humilhação ou é uma realidade em ato ou é frequentemente sentida como uma realidade iminente, sempre a espreitar-lhes, onde quer que estejam, com quem quer que estejam. O sentimento de não possuírem direitos, de parecerem desprezíveis e repugnantes, torna-se-lhes compulsivo: movem-se e falam, quando falam, como seres que ninguém vê.³⁹⁸

A fala de Mairla da Silva Feitosa, Coordenadora do MNPR no DF, realizada no Congresso Nacional, na câmara dos deputados, para uma solenidade do dia 19 de agosto de 2019, é particularmente precisa em relação ao sentimento de humilhação pelo qual passa as pessoas em situação de rua:

Por que a população de rua não tem o direito de viver junto com a sociedade? **Por que tanto preconceito, tanta discriminação com essa população que quer ter os seus direitos garantidos?** (...) Eu vivo numa situação, que tem hora que eu começo a pensar e começa a embaralhar na minha cabeça, **como é que consegue existir tanto preconceito...** E a nossa luta do movimento da população em situação de rua hoje é para que isso acabe... e eu sei que isso é um sonho... Um sonho muito distante de ser realizado porque as vezes por mais que a gente luta, **o preconceito está ali visível ali...Você no olho da pessoa assim: ‘tira essa pessoa daqui, ele tá incomodando aqui’.**^{399 e 400}

³⁹⁷ GONCALVES FILHO, José Moura. Op. cit., 1998, vol.9, n.2, pp.11-67, p.49.

³⁹⁸ GONCALVES FILHO, José Moura. Op. cit., 1998, vol.9, n.2, pp.11-67, p. 43. [Grifos nossos.]

³⁹⁹ Câmara dos Deputados. **Plenário – Sessão Solene: Homenagem ao Dia Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua – 19/08/19.** Ano: 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=F1UjBTKrZxA&t=3587s>> Acesso em 19 agosto de 2019. [Destaques nossos.]

⁴⁰⁰ No presente trabalho se distingue *preconceito* de *discriminação* como sendo o primeiro um conjunto de disposições, crenças e expectativas, enquanto que a discriminação se apresenta na forma exteriorizada em atitudes. Tal distinção é baseada no trabalho de Antonio Sérgio Alfredo Guimarães em seu estudo racial sobre preconceito e discriminação: “Popularmente, no Brasil, se diz que tais pessoas têm *preconceito de cor*. Tais atitudes não necessariamente constituem ou derivam de uma doutrina. Podem formar, e geralmente formam, um simples sistema difuso de predisposições, de crenças e de expectativas de ação que não estão formalizadas ou expressas logicamente. Do mesmo modo, procurando precisar melhor a linguagem sociológica, os estudiosos (ver Pierson, 1971) diferenciam tal sistema de atitudes, por um lado, dos comportamentos e das ações discriminatórias

Preciso e marcante é também o registro de Antônia, do Movimento dos Catadores do Distrito Federal, ao tempo do I Encontro Nacional Sobre a População de Rua, ocorrido em 2005:

(...) Se a gente chega em algum lugar infelizmente ninguém olha, porque você está fedido, porque você está sujo, mas ninguém chega lá para lhe perguntar assim, quais são suas condições de moradia. Quais são suas condições de alimentação? Quais são suas condições de saúde? De que maneira você dorme? Ninguém chega lá para lhe fazer essa pergunta, não. Infelizmente passa por você e te atropela. E não tem nem a educação de dizer, por favor, sai do meio. Porque eles acham que se tocar, já vão ser contaminados. E isso para nós é doloroso, porque nós somos dignos, nós nos orgulhamos do que nós sabemos fazer, porque nós colaboramos, nós somos colaboradores. Então nós também temos que ser tratados como merecemos ser. Não queremos ser olhados como coitadinhos como um deixa para lá, não. Queremos ser olhados como cidadãos. Nós queremos ser olhados e sermos respeitados.⁴⁰¹

No aspecto jurídico, tal como desenvolvido na parte anterior e contextualizando-o com os presentes aportes, toda vez que a universalidade dos direitos é proclamada, mas não é concretamente implementada às pessoas que se encontram em situação de rua (em muitos casos negada de forma manifesta), incrementa-se o sofrimento desses sujeitos ao se reforçar a exclusão (em nítido exercício de dominação e discriminação) a que estão submetidos, donde se desponta a responsabilidade da comunidade política e jurídica.

Por fim, a humilhação social e a estigmatização dessas pessoas, que respaldam violações sistemáticas aos direitos desses sujeitos, estão calcadas em relações desiguais de poder. Afinal, as teias da humilhação e da estigmatização estão imbricadas com a exclusão social propiciada por um sistema socioeconômico excludente alicerçado em relações desiguais de poder. Nobert Elias e John Scotson observam que:

A peça central dessa figuração é um equilíbrio instável de poder, com as tensões que lhe são inerentes. Essa é também a precondição decisiva de qualquer estigmatização eficaz de um grupo outsider por um grupo estabelecido. Um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. Enquanto isso acontece, o estigma de desonra coletiva imputado aos outsiders pode fazer-se prevalecer. O desprezo absoluto e a estigmatização unilateral e irremediável dos outsiders, tal como a

de cunho racial, por outro, chamando o primeiro de *preconceito* e o segundo de *discriminação*. Ou seja, distinguiram *atitudes, qua* propósitos e disposições interiores, de *comportamentos* e ações concretas". In: GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Preconceito e discriminação**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 18. [Destaques no original.]

⁴⁰¹ Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006, p. 17. [Grifos nossos.]

estigmatização dos intocáveis pelas castas superiores da Índia ou a dos escravos africanos ou seus descendentes na América, apontam para um equilíbrio de poder muito instável. Afixar o rótulo de "valor humano inferior" a outro grupo é uma das armas usadas pelos grupos superiores nas disputas de poder, como meio de manter sua superioridade social".

(...)

A estigmatização, como um aspecto da relação entre estabelecidos e outsiders, associa-se, muitas vezes, a um tipo específico de fantasia coletiva criada pelo grupo estabelecido. Ela reflete e, ao mesmo tempo, justifica a aversão — o preconceito — que seus membros sentem perante os que compõem o grupo outsider.⁴⁰²

Como registrado precedentemente, o MNPR consegue se fazer presente em diversos espaços institucionais e o relato de seus líderes traz à tona a dor da vida nas ruas. O movimento luta para romper com a barreira da indiferença ao demandar pela efetivação dos direitos das pessoas que se encontram em situação de rua através da concretização de políticas públicas. Contudo, a tarefa é árdua, especialmente se considerarmos o contexto histórico e valorativo apresentados neste capítulo.

⁴⁰² ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução Vera Ribeiro; tradução do pós-fácio à edição alemã, Pedro Sússekind. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000, p. 23-24 e 35.

PARTE III – FAZER DIREITO(s)

Capítulo 3 O Decreto federal 7.053/09: a normatização é apenas o ponto de partida, nunca o de chegada⁴⁰³

3.1 A construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

Verificou-se no capítulo anterior que o episódio conhecido como a “Chacina da Praça da Sé” impulsionou a articulação política da população em situação de rua e propiciou que tanto o governo local quanto o governo federal intensificassem os debates a respeito dessa população.

No mês subsequente à ocorrência da chacina, e em razão desta, o Congresso Nacional inicia alguns debates para alterar a Lei Orgânica da Assistência Social – Lei 8.742/93 com vistas a prever o atendimento à população em situação de rua na rede de serviços assistenciais.⁴⁰⁴ Esta legislação foi alterada pela Lei 11.258/2005 de modo a determinar expressamente que na organização dos serviços da assistência social as pessoas em situação de rua deveriam ser contempladas em sede dos programas de amparo (art. 23). Tal dispositivo foi, posteriormente, alterado pela Lei 12.435/11 para prever que os serviços socioassistenciais serão instituídos por regulamento.

No ano seguinte, nos dias 01 e 02 de setembro de 2005, foi realizado o “I Encontro Nacional Sobre População em Situação de Rua”, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, através da iniciativa da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), com o objetivo de discutir desafios e estratégias para a elaboração de políticas públicas para esse segmento populacional.⁴⁰⁵

Destaca-se o caráter plural do evento que contou com a participação de entidades governamentais, não governamentais, com pessoas que tiveram trajetória

⁴⁰³ Inspirado no texto de PIOVESAN, Flávia. **Prefácio**. In: FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁴⁰⁴ Conforme noticiado, à época: “Logo após os recentes episódios de agressão sofrida por moradores de rua de São Paulo, chega ao Senado o projeto de lei da Câmara (PLC 80/04) que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) para inserir a previsão de atendimento a essa parcela da população. A matéria foi encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), onde aguarda a indicação do relator”. In: Comissão de Assuntos Sociais examina serviço de atendimento à população de rua. **Agência Senado**. Da redação, 29/09/2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/09/29/comissao-de-assuntos-sociais-examina-servico-de-atendimento-a-populacao-de-rua>> Acesso em 25 de setembro de 2019.

⁴⁰⁵ Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

de rua e com a própria população de rua. É necessário observar que, desde então, até a publicação do Decreto 7.053/09, houve uma especial atenção por parte do então governo federal em assegurar a participação das pessoas em situação de rua, especialmente através do MNPR, na construção dos debates e da própria política nacional.⁴⁰⁶

Neste primeiro encontro se estabeleceram marcos teóricos, eleição de desafios e estratégias para abordagem das políticas públicas para a população de rua. Foram identificados como principais desafios:⁴⁰⁷ i) a produção de dados e obtenção de mais informações sobre as pessoas destinatárias da política; ii) superação do preconceito e do assistencialismo em relação às pessoas em situação de rua; iii) respeito ao desenvolvimento do Movimento Nacional das Pessoas de Rua e fortalecimento da sua autonomia frente o Estado; iv) implementar políticas intersetoriais observando as especificidades dos usuários dos serviços, assegurando a universalização e o respeito aos direitos humanos; v) o assegurar de uma linha contínua de financiamento no âmbito dos entes federados (União, Estados e Municípios) com dotação de orçamento próprio, além de implementação de incentivos fiscais a pessoas jurídicas e físicas; vi) capacitação dos operadores que trabalham com essa população; vii) elaboração de campanhas educativas em massa; viii) capacitação dos serviços de segurança e justiça para prevenir e responsabilizar os culpados por crimes cometidos contra a população de rua.

Como principais estratégias para a criação da política foram estabelecidas: i) implementar censo e pesquisas qualitativas; ii) implementar um sistema de informações para subsidiar a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; iii) promover a articulação intersetorial das diversas políticas públicas para o segmento populacional em questão, tais como saúde, assistência social, educação, habitação, trabalho/renda, cultura, política agrária/agrícola, garantia de direitos, segurança e acesso à justiça; iv) elaborar de metodologia de trabalho que assegure

⁴⁰⁶ Para tanto, conferir as publicações oficiais: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006 e BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

⁴⁰⁷ Os desafios e estratégias apresentados podem ser conferidos no Relatório do I Encontro. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006, p. 41-42.

direitos e resgate da autoestima, bem como reorganização de projetos de vida dos sujeitos que se encontram em situação de rua; v) implementar programas com enfoque na acolhida, convívio e autonomia; vi) observar as especificidades de gênero, etnia, cultura nos serviços públicos; vii) articular a assistência social nas três esferas de governo; viii) garantir a participação do MNPR na formulação das políticas; ix) assegurar a articulação com todas as instituições que atuam com a temática, dentre elas ONGs, Ministério Público e Defensoria Pública; x) sensibilizar a sociedade por meio de programas educativos para superação do preconceito; xi) garantir uma política de recursos humanos com equipe qualificada e capacitação continuada para a prestação dos serviços.

Em seguida, o Governo Federal publica o Decreto s/nº de 25 de outubro de 2006, que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de “elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua”, devendo prezar pela intersectorialidade entre as políticas de “assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos”, nos termos do art. 1º da aludida norma.

O referido grupo de trabalho foi composto pelos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Cultura; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. A coordenação dos trabalhos ficou na incumbência do então MDS. Os trabalhos do GTI contaram com a participação de representantes do MNPR e da Pastoral Nacional do Povo da Rua.

Neste ponto, é necessário observar que o decreto indicava como caráter eventual e facultativo a chamada de entidades da sociedade civil. Contudo, os envolvidos no processo destacaram que a intenção ministerial era a de convocar de forma regular a participação social, o que, contudo, não se deu sem alguns pontos de tensionamento. Além disso, a participação social era de caráter consultivo e não decisório.⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ Sobre tal ambiguidade, cf. FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Desafíos de La Participación Social: Alcances Y Límites De La Construcción De La Política Nacional Para La Población En Situación De Calle En Brasil.** Dissertação de Mestrado apresentada na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Sede Académica Argentina. Buenos Aires: 2011, p. 99 e 104.

Embora atuante no processo de elaboração da PNPSR, os representantes do MNPR enfrentaram grandes dificuldades para concretizar a participação nas reuniões presenciais do GTI, justamente em razão das dificuldades financeiras e materiais para se fazerem presentes. Muitas vezes, os recursos oferecidos pelo Governo para deslocamento a Brasília eram liberados posteriormente à ocorrência das reuniões, fazendo com que os participantes contassem com ajuda de organizações sociais para efetivar sua participação, além de implicar que muitos deles tivessem de improvisar pernoites em aeroportos ou albergues e realizar longas caminhadas a pé por falta de dinheiro e transporte local. Essas dificuldades fizeram com que os líderes do MNPR improvisassem estratégias, tais como tentar discutir os temas e assuntos de maneira prévia e juntamente com representantes da Pastoral Nacional antes das reuniões do GTI para afinar posicionamentos e estudos das propostas.⁴⁰⁹

Considerando que umas das dificuldades identificadas no I Encontro se referia justamente à ausência de dados específicos sobre essa população e seu perfil, em 2008 foi realizada uma primeira contagem das pessoas em situação de rua no País.

A pesquisa foi resultado da cooperação entre MDS e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), sendo realizada pelo Instituto Meta, vencedor da licitação.

Foram realizadas oficinas com especialistas e pesquisadores junto aos técnicos do MDS envolvidos na pesquisa, bem como uma oficina com representantes do MNPR e demais entidades civis para apresentação do plano de trabalho e debates sobre formas de participação dos movimentos sociais na pesquisa.⁴¹⁰

Sobre a importância simbólica e material da proximidade com esse segmento populacional pela então Presidência da República, o jornal “O trecheiro” destacou em reportagem sobre a assinatura do Decreto presidencial referente à coleta seletiva em órgãos da esplanada do Ministério, bem como sobre a criação do GTI:

Lula disse que quando ele ouviu o discurso dos dois representantes: dos catadores e da população de rua – “permitam-me chamá-los de companheiros” – ficou pensando quantas pessoas já haviam passado por aquele Palácio. Mas a democracia brasileira não seria completa se por aqui não passassem outras personalidades que compõem a população humana e que, muitas vezes, têm trabalho até mais importante que muitos dos que já passaram por ali. Em que momento da história um catador de papel pôde usar a tribuna num Palácio governamental? Em que momento da história

⁴⁰⁹ Sobre as dificuldades narradas, conferir FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 136-137.

⁴¹⁰ VEIGA, Laura da; QUIROGA, Junia; NOVO, Marina; PEREIRA, Cristiane. Op. cit. 2009, p. 21.

um morador de rua pôde utilizar a palavra no Palácio presidencial em qualquer país do mundo?⁴¹¹

Os trabalhos foram realizados em setenta e três cidades que contavam com mais de trezentos mil habitantes, não incluindo as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, sendo que as três primeiras já possuíam uma contagem realizada e a última solicitou a sua exclusão em razão de estar realizando uma contagem própria⁴¹², conforme pontuado anteriormente. O público-alvo da pesquisa se restringiu às pessoas adultas (com idade igual ou superior a 18 anos), já que a inclusão de crianças e adolescentes em situação de rua demandaria uma outra abordagem específica. Contudo, foram incluídas na contagem crianças e adolescentes quando o adulto entrevistado se declarava responsável por algum deles na rua ou em alguma instituição.⁴¹³

Os resultados subsidiaram os trabalhos do GTI, o qual estruturou uma proposta da PNPSR, disponibilizando-a à consulta pública para sugestões.⁴¹⁴

A Pastoral Nacional do Povo da Rua e o MNPR realizaram um evento em Belo Horizonte para debater uma proposta da política nacional que contemplasse as sugestões da sociedade civil recebidas ao tempo da realização da consulta pública, cujo resultado foi apresentado em uma reunião do GTI, ampliando-se e revendo-se alguns pontos até se chegar em uma proposta final.⁴¹⁵

O texto final da proposta foi apresentado ao tempo do II Encontro Nacional Sobre a População em Situação de Rua, o qual foi marcado por uma tensão entre representantes da sociedade civil e governo, em razão de três principais causas: a) por motivos administrativos, já que representantes da sociedade civil não conseguiram ter suas passagens liberadas para participação no evento como já aludido, o que afetou o número de participantes não governamentais; b) ausência de representantes de muitos ministérios, demonstrando o pouco compromisso dessas pastas com a causa; c) dificuldade de se elaborar estratégias conjuntas e consensuais para a

⁴¹¹ Cf.: O preconceito tem que ser exterminado!. **O trecheiro – Notícias do Povo da Rua**. São Paulo. Ano XV, nº 149, novembro de 2006, p. 7.

⁴¹² Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa Nacional Sobre a População Em Situação De Rua**. Abril de 2008, p. 3.

⁴¹³ VEIGA, Laura da; QUIROGA, Junia; NOVO, Marina; PEREIRA, Cristiane. Op. cit., 2009, pp. 17-35, p. 19.

⁴¹⁴ GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e Reconhecimento – A Atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no atendimento da População em Situação de Rua. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 223-233, p. 226.

⁴¹⁵ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 109.

implementação da PNPSR, já que parecia “não haver muita concordância entre aquilo que previa a Política Nacional e aquilo que alguns ministérios estavam dispostos a assumir. Isso se devia ao pouco compromisso desses ministérios, mas também por considerarem algumas propostas inviáveis”.⁴¹⁶ Na mesma ocasião, o MNPR encaminhou à presidência uma Carta Aberta indicando os pontos importantes da proposta da PNPSR, a qual foi apontada no capítulo anterior.

Em razão da tensão estabelecida, o GTI não chegou a se reunir novamente após o término do encontro para consolidação e publicação do documento que viria a ser a PNPSR. Em razão dessa omissão do MDS em convocar o GTI, representantes da Pastoral Nacional do Povo da Rua, MNPR e outros apoiadores criaram o Fórum Nacional Provisório da População de Rua para debater a implementação da PNPSR. Contando com apoio de representantes da Presidência da República, uma reunião junto ao Ministério da Casa Civil foi marcada com representantes da sociedade civil, do então MDS e com a secretaria da presidência, para se estudar a consolidação do texto final da PNPSR através de um decreto presidencial.⁴¹⁷

Pontos considerados cruciais para a sociedade civil, que deveriam ser incluídos no Decreto eram: a) a criação de um comitê intersetorial para monitorar a política nacional; b) a criação de coordenação do comitê através da secretaria de Direitos Humanos; c) a implementação de um centro de referência de direitos humanos para a população de rua.⁴¹⁸

Em 23 de dezembro de 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR foi instituída, sendo veiculada por meio do Decreto 7.053/09.

O Decreto é estruturado basicamente em princípios (art. 5º), diretrizes (art. 6º) e objetivos (7º), além de introduzir normativamente o conceito legal de população em situação de rua (art. 1º, p. único), que é concebida, conforme já esposado, como um “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

⁴¹⁶ Sobre tais tensões, conferir FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit.: 2011, p. 110-111, tradução livre do seguinte trecho: “(...) no haber mucha concordancia entre aquello que proponía la Política Nacional y aquello que algunos ministerios estaban dispuestos a asumir. Ello debido, en parte, al escaso compromiso de los ministerios, pero también por considerarse algunas propuestas inviables o por no estar de acuerdo con las mis”.

⁴¹⁷ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 110-111p. 113-114.

⁴¹⁸ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 115.

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”.

Observando a necessidade de prezar pela intersetorialidade das políticas públicas, tal como já apontado desde o início dos trabalhos em 2005 ao tempo do I Encontro Nacional, previu-se que os entes federados que aderissem à política deveriam criar comitês gestores intersetoriais, garantindo-se a participação de movimentos representativos da população de rua.

Além disso, o decreto cria o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento – CIAMP-RUA, cuja principal tarefa é a elaboração de planos e ações periódicos como estratégias para a implantação da Política Nacional e seu monitoramento (art. 10), o qual foi posteriormente extinto pelo Decreto 9.894/2019 e, depois, revigorado pelo Decreto 9.894/2019 com um maior detalhamento de atividades e procedimentalizações, conforme se aponta no tópico subsequente.

Tal como sugerido pela articulação da sociedade civil, foi prevista a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, por intermédio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (art. 15).⁴¹⁹

Neste passo, devem ser destacadas as possíveis razões da pauta da população em situação de rua ter ganho espaço significativo junto às atividades do governo federal, já que até 2005 não se contava no País com nenhuma normativa em nível federal que assegurasse o atendimento dessas pessoas aos serviços estatais.

O ingresso da temática da população em situação de rua nas prioridades do governo federal decorreu em razão de uma sucessão de alguns eventos e da maior proximidade do executivo federal com os movimentos sociais e camadas mais populares.

Acerca disso, Maria Carolina T. Ferro, em sua análise, destaca que três fatores foram determinantes para a incorporação da temática da população em situação de rua na agenda do governo federal, sendo eles: a) a proximidade do

⁴¹⁹ As atribuições do Centro Nacional de Defesa são, nos termos do decreto: “I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantido o anonimato dos denunciante; II - apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local; III - produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas; IV - divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e V - pesquisar e acompanhar os processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua”.

presidente da República à época, Luiz Inácio Lula da Silva, com as classes populares; b) o contato anterior do governo federal com os trabalhos dos catadores de materiais recicláveis, inclusive com a criação do Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo em 2003; c) e três importantes acontecimentos que ocorreram em 2004, sendo eles: c.1) a grande repercussão da chacina da Praça da Sé; c.2.) após o massacre, a assunção do compromisso do ministro do então MDS, Patrus Ananias (do Partido dos Trabalhadores), em dialogar no âmbito do executivo federal sobre a temática, compromisso este tomado em 2004 durante o III Festival Lixo e Cidadania, ocorrido em 2004, na cidade de Belo Horizonte, ocasião em que recebeu uma lista de demandas das pessoas em situação de rua; c.3.) a celebração do Termo de Convênio No. 1420/MDSCF/2004, entre a União, por intermédio do MDS, e a Organização do Auxílio Fraternal de São Paulo, com objetivo de fortalecer institucionalmente e capacitar os catadores de materiais recicláveis e realizar atividades destinadas à população em situação de rua.⁴²⁰

Por fim, o próprio processo de construção da PNPSR serviu para fortalecer ainda mais o MNPR e lhe conferir maior legitimidade como representante das pautas das pessoas em situação de rua.⁴²¹ Contudo, Maria Carolina T. Ferro observa que este mesmo processo trouxe consigo dois riscos ao Movimento ao longo da construção da Política. Um deles foi a necessidade de maior dedicação de tempo e esforço para o fortalecimento da cúpula do MNPR durante o período de trabalhos no GTI e negociações com o governo, comprometendo o fortalecimento de uma base mais sólida. O outro, segundo a autora, foi a limitação do repertório de ação do MNPR, que se restringiu aos espaços institucionais abertos pelo Governo Federal, em detrimento de outras ações diretas e mobilizações.⁴²²

⁴²⁰ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 86-89. Afinal, não são apenas os direitos que surgem quando podem surgir (historicamente condicionados), tal como pontuou Hannah Arendt ao observar que ninguém nasce igual em liberdade e dignidade, mas que são os próprios homens e mulheres que historicamente elevam os demais a tais patamares. Assim, também políticas públicas surgem a partir de lutas e configurações históricas que propiciam o seu florescimento. “Não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais”. ARENDT, Hannah. **As origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 335. Como tivemos oportunidade de mencionar em outro momento: ALMEIDA, Antonio Vitor Barbosa de. “Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos”. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITÓRIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163

⁴²¹ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 138.

⁴²² FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 139-140. Quanto ao primeiro ponto, cumpre observar que a autora pontua que alguns representantes do MNPR contavam com alguma experiência organizativa e participativa, mas elas eram ainda muito incipientes quanto se iniciou a participação em nível federal, além de não se ter uma maior qualificação técnica nos debates. Contudo, tais dificuldades foram sendo gradualmente

3.2 A política nacional e alguns dos seus desafios⁴²³

No presente tópico são elaboradas algumas reflexões críticas em relação à política nacional do ponto de vista normativo, cotejando-as com alguns dados disponibilizados pelo governo federal para as finalidades aqui propostas. Contudo, uma análise acerca da efetividade da política nacional e seu alcance material invariavelmente demandaria uma minuciosa e individual análise das mais diversas políticas (de habitação, assistência social, segurança etc.) em todos os municípios e estados que aderiram à PNPSR, o que não a limitação do presente estudo não comportaria. Sem prejuízo, serão apontadas algumas constatações práticas a fim de corroborar algumas das reflexões realizadas.

3.2.1 Conceito e objetivo(s) da Política

A edição da PNPSR é um importante marco no caminhar para a concretização dos direitos da população em situação de rua. Até 2005, como apontado, carecia-se de qualquer instrumento normativo, em nível federal, que se apresentasse como supedâneo para a elaboração de políticas públicas sistematizadas para esse segmento populacional.

A construção de uma base normativa, a partir da qual se podem derivar outras políticas públicas de forma sistematizada, confere maior segurança no momento de construção das diversas ações estatais. Segundo Maria Paula Dallari Bucci, a base normativa confere, em tese, ao programa de ação específico “caráter sistemático ao programa, articulando seus diversos elementos e, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento”.⁴²⁴

amenizadas ao longo do processo de construção da PNPSR. Cf. FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 142 e 146.

⁴²³ Algumas das presentes reflexões foram iniciadas nos artigos de nossa autoria, porém aqui reformuladas e aprofundadas: Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITÓRIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163; Sujeitos à margem: a luta da população em situação de rua – reflexões sobre a sua tutela normativa no Brasil e uma alternativa ao enfrentamento da situação de vulnerabilidade. Apresentado no **XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA** – GO, pp. 47-62; População em Situação de Rua: a construção de uma Política Nacional (o Decreto 7.053/09) e os seus desafios, apresentado no **X Seminário Nacional Sociologia & Política**, 2019.

⁴²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**. Ano 2016, nº 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> >

Um dos elementos que a PNPSR trouxe para o âmbito normativo, e que, portanto, serve para orientar a construção das diversas políticas, foi a conceituação do público-alvo prioritário de suas previsões. O art. 1º, p. único, do Decreto 7.053/09 conceitua a população em situação de rua como:

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.

Os elementos que compõem essa população, do ponto de vista normativo, são: a) a heterogeneidade; b) a pobreza extrema; c) fragilidade ou inexistência dos vínculos familiares; d) inexistência de moradia; e) utilização de lugares públicos para sustento e morada.

De plano, Tomás Melo observa que, a despeito dos elementos conceituais dessa população, o aspecto *moradia* parece ser por último enfatizado,⁴²⁵ o que repercute na construção de políticas voltadas a essa população que acabam priorizando aspectos circunstanciais à existência nas ruas, como uso de drogas, desemprego, vinculação familiar, por exemplo.⁴²⁶

Edinalva Monteiro e Tereza Vieira observam que situações de pobreza, violência, trabalho informal, uso de drogas, fragilização dos vínculos familiares não são circunstâncias que acometem apenas as pessoas que estão em situação de rua.⁴²⁷ Assim, o elemento que mais acentuadamente caracteriza essa população é justamente a ausência de uma moradia regular.⁴²⁸

Além de tal aspecto, Simone M. Frangella observa que a movimentação política dos últimos trinta anos em torno das pessoas em situação de rua fez surgir no âmbito da sociedade a concepção desses indivíduos como sujeitos de direitos. Contudo, para a autora essa mesma concepção enfrenta limitações para abarcar toda a complexidade do fenômeno.⁴²⁹

⁴²⁵ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 82-83.

⁴²⁶ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 83-84.

⁴²⁷ MONTEIRO, Edinalva da Silva; VIEIRA, Tereza Rodrigues. Mulheres Grávidas em Situação de Rua. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; CARDIN, Valéria Silva Galdino. **Pessoas em situação de rua: invisibilidade, preconceitos e direitos**. Brasília: Zicarewicz Editora, 2018, pp175-186, p. 179.

⁴²⁸ MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017. Op. cit., 2017, p. 84.

⁴²⁹ Segundo a autora: "Porém, a constituição da categoria como sujeito de direito está longe de abarcar o problema em sua dimensão cotidiana. Primeiramente porque a rede de atendimento criada a partir da mobilização nessa arena pública peca, em vários momentos, pela ausência de uma interlocução efetiva entre os diversos atores sociais que dela participam (...). Em segundo lugar, são as situações de *estar* nas ruas que concretizam o mergulho

Isso se dá porque é necessário observar que a população de rua é “flutuante, temporária e nômade”, sendo múltiplas as (con)causas que levam às pessoas a uma situação de rua, as quais podem variar de intensidade entre as regiões do País⁴³⁰ e também em razão de circunstâncias pessoais, além de estarem constantemente se adaptando à realidade dinâmica das cidades.

Além disso, é necessário observar que a própria noção de *rua* é dinâmica. Simone M. Frangella concebe a rua não apenas como um logradouro público, mas “como um espaço urbano sobre o qual se constroem um conjunto de ações que atribuem sentidos de lugar e pertencimento, podendo estes sentidos ser múltiplos e mesmo divergentes”. A autora ainda observa que:

Apesar dos contínuos procedimentos urbanísticos nas metrópoles contemporâneas – como é o caso de São Paulo – que tendem a isolar segmentos sociais em condomínios fechados e shoppings e a controlar circulações pedestres – tornando os corpos, como afirma Sennett (1997), isolados e anestesiados –, a rua permanece como um espaço no qual fronteiras simbólicas e materiais são construídas e desafiadas. Na experiência urbana contemporânea, sugere Arantes (1999), essas fronteiras ordenam as categorias e grupos sociais em mútuas relações. Assim, lugares sociais são construídos justapostos uns aos outros, superpondo-se e entrecruzando-se de modo complexo. Essa multiplicidade traduz-se em territorialidades e significações que se friccionam no espaço comum de ruas, praças e monumentos. A superposição de lugares cria atores. Cenários limiares e marginais, não definidos por parâmetros sociais convencionais. (Idem:106).⁴³¹

Não se trata de subestimar o conceito normativamente introduzido pela PNPSR. Com efeito, tal como observa Tomás Melo, “não se espera que os termos anunciem em si mesmos toda multiplicidade de experiências vividas pelas pessoas reconhecidas ou que se fazem reconhecer nessas categorizações”.⁴³²

Simone Frangella observa que o “direito estrutura uma linguagem que baliza os critérios pelos quais as demandas coletivas são problematizadas e avaliadas”.⁴³³ Assim, o que se pretende com estas reflexões, neste momento, é chamar a atenção dos operadores do direito para o caráter dinâmico do objeto da definição normativa, que deve orientar a sua interpretação.

intenso nas malhas subliminares da cidade e no mundo nômade, porque escapam às possibilidades de captura e reformulação por parte da malha institucional”. In: FRANGELLA, Simone M. **Corpos urbanos errantes: Uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2009, p. 68.

⁴³⁰ ARAÚJO, Carlos Henrique. Migrações e Vida nas ruas. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 88-120, p. 89.

⁴³¹ FRANGELLA, Simone M. Op. cit., 2009, p. 17

⁴³² MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Op. cit., 2017, p. 88.

⁴³³ FRANGELLA, Simone M. Op. cit., 2009, p. 68.

Com efeito, o que o direito captura e emoldura não permanece estático. Basta se atentar para o fenômeno da mutação constitucional, os debates sobre o que é vida, gênero, união estável, etc. A hermenêutica de normas destinadas à proteção de direitos fundamentais e de direitos humanos, portanto, deve ser orientada pela potencialidade expansiva daquilo que se pretende tutelar.

A definição legal adota a expressão “população em situação de rua”, de modo a abandonar a terminologia “morador de rua” (ainda recorrente, no entanto, em muitos espaços e discursos).

Considerar uma pessoa de rua, seria o mesmo que identificar alguém como uma pessoa de casa ou de apartamento. Assim, não se trata de um estado, mas de um processo (estar em uma dada situação) que comporta superação.⁴³⁴

Neste ponto, interessa observar que se a situação de rua, concebida como vulnerabilidade social marcada por uma condição de extrema pobreza, deve ser tomada como um processo passível de superação, sendo que o próprio Decreto 7.053/09 não prevê dentre os objetivos da Política Nacional (art. 7º) a superação da situação de rua.⁴³⁵

O primeiro objetivo destacado da PNSPR é assegurar à população de rua o acesso amplo, simplificado e seguro a programas e serviços que integrem as políticas dos mais variados direitos, tais como saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (art. 7º, I).

Na sequência, são elencadas inúmeras ações que podem ser interpretadas como meios para respaldar a estruturação daquele acesso aos mais variados direitos, como capacitar de forma contínua os profissionais e os gestores para elaboração de políticas públicas intersetoriais; instituir contagem oficial da população de rua, além de enfatizar a produção de dados sobre esse contingente populacional; implantação de serviços tais como Centros de Defesa de Direitos Humanos da população de rua

⁴³⁴ É o que explicitam Jane Prates et al.: “Considerar que um sujeito é de rua seria o mesmo que considerar que alguém é de casa ou de apartamento. Vive-se em casas, apartamentos ou, no caso do segmento analisado, no espaço da rua, e esta pode ser uma situação contingente. Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação – e essa parece ser uma questão central. Estar em situação de rua ou habitar a rua é diferente de ser de rua”. In: PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. “Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento”. **Temporalis**. Brasília, n. 22, jul./dez. 2011. p. 194

⁴³⁵ Conforme observado por Carlos Alberto Ricardo Júnior, Coordenador-Geral das populações em situação de risco do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos no evento **Legislação Participativa – Audiência Pública da População em Situação de Rua – Instituição do Dia de Luta da População em Situação de Rua – 22/08/19**” Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=lfjeiHv-VfQ>> Acesso em 22 de agosto de 2019.

e CENTROS-POP (centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua), dentre outros, por exemplo.

A partir daí poder-se-ia dizer que a enunciação desses objetivos (art. 7º), associados às diretrizes (art.6º) e princípios (art. 5º), visam necessariamente a saída das ruas, a despeito de não constar expressamente esta ação como um dos objetivos da PNPSR. Contudo, não necessariamente. Isso porque é possível que se oferte acesso a este ou àquele serviço ou programa, que pode responder a alguma demanda imediata da pessoa em situação de rua, sem que se estruture a malha de serviços para a superação da própria situação de vulnerabilidade social (violação de direito).

Com efeito, o que se pretende reforçar é que se a situação de rua, essencialmente marcada pela pobreza extrema e pela ausência de moradia, é concebida como uma violação a direitos, buscar a superação deste quadro deveria orientar a formulação dos mais variados serviços de forma integrada (intersectorialmente e intergovernamentalmente). Não basta, portanto, ofertar assistência, saúde etc. sem que se tenha claro o objetivo da integração dos serviços.

Maria Paula Dallari Bucci elenca a finalidade pública pretendida como um dos elementos do quadro de referência das políticas públicas, ao lado da organização e dos papéis institucionais a serem desempenhados. Aduz a autora que “a finalidade pretendida, no sentido político e social, aspecto mais abstrato da aplicação do institucionalismo ao estudo das políticas públicas, que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa”.⁴³⁶

Buscar apenas acessar alguns direitos e permanecer em situação de rua seria uma contradição, “uma vez que não há como coadunar na mesma prática a violação de direitos com a defesa dos mesmos”, como pontuaram Alderon Costa e Rosemeri Silva.⁴³⁷

A prestação de qualquer serviço à pessoa em situação de rua não deve se dar de forma mecanizada de modo a desconsiderar a humanidade e particularidades daquele/a cidadão/a, como se se pretendesse apenas a captura de um problema social pontual a ser resolvido pela malha de serviço. Com efeito, Emília e Jorge Broide

⁴³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional”. **Direito do Estado**. Ano 2016, nº 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>>

⁴³⁷ CORREIO, Rosimeire Barboza da Silva; COSTA, Alderon Pereira. Os limites de um discurso abstrato: políticas públicas, população em situação de rua e direitos humanos no Brasil. Universidade Federal do Pará: **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos** Vol. 05, nº 1, 2014, pp. 29-38, p. 36

observam que a pessoa em situação de rua “não é somente um ser de necessidades que deve ser atendido em seus direitos”.

Os autores observam que essa pessoa “é também um sujeito que deseja, fantasia e sonha. (...) Nessa perspectiva, é fundamental, no desenvolvimento das políticas públicas, propiciar um ambiente de acolhimento às singularidades e às subjetividades daqueles que vivem na/da rua”.⁴³⁸

Por fim, mais duas observações se fazem necessárias.

Verifica-se que o próprio Decreto reconhece a existência da violência e das violações de direitos que acometem as pessoas em situação de rua, prevendo objetivos específicos sobre implantação de “centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua” (art. 7º, VII) e a criação de canais de comunicação para recebimento de denúncias de violências contra essa população (art. 8º, VIII). Além disso, prevê também como atribuição do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua a pesquisa e o acompanhamento de “processos instaurados, as decisões e as punições aplicadas aos acusados de crimes contra a população em situação de rua” (art. 15, V).

Portanto, a chacina civil e biológica (estampada no capítulo anterior) não é fato ignorado. Contudo, não se previu expressamente seja como princípio (art.5º), seja como diretriz (art. 6º) tampouco como objetivo (7º) a busca de uma articulação entre as instituições que compõem o sistema de justiça e as diversas políticas públicas para a proteção dos direitos das pessoas em situação de rua.

Em pesquisas realizadas nas cidades de Salvador (BA), São Bernardo (SP), Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), Miriam Krenzinger et al. observaram, a respeito das violências contra a população de rua que “os grupos de extermínio, e também ações espontâneas de indivíduos, foram considerados frequentes e com incidência em várias cidades do País, apesar de serem pouco noticiados e investigados – justamente por serem as vítimas pessoas em situação de rua”.⁴³⁹

⁴³⁸ BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge. Pesquisa social participativa construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas rua na cidade de São Paulo. In: BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge (coordenadores). **População de Rua – Pesquisa Social Participativa**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 25-104, p. 26

⁴³⁹ KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial”. Pp. 79-106. In: KRENZINGER, Miriam (Org.). **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017, p. 88.

A constatação trazida pela autora corrobora justamente o que se evidenciou no capítulo anterior, com base nos estudos de Jessé Souza, que a concepção que se tem desses sujeitos como sub-cidadãos impacta na condução de investigações e na construção de políticas públicas.

Se há uma letalidade alta em relação à população de rua, fato reconhecido inclusive pela própria PNPSR, nada mais do que desejável propor, em nível de objetivo, maior articulação entre os atores do sistema de justiça, seja para garantir efetividade às investigações, seja para viabilizar de forma mais efetiva o acesso à justiça.

Nesse sentido, dentre as várias propostas para aprimoramento de ações voltadas para a população de rua apresentadas por Miriam Krenzinger et al., destacam-se, em relação às instituições que compõem o sistema de justiça e segurança pública, as seguintes:

- Fomento à política de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos, em especial Ministérios Públicos e Defensorias Públicas.
- Orientação e acompanhamento aos egressos do sistema prisional, no sentido de garantir o acesso à documentação – e à Justiça em sentido amplo – de modo a evitar que recorram à situação de rua.
- Instituição de mecanismos nos órgãos das Polícias Militares, Polícias Civis e Ministérios Públicos para monitoramento e investigação qualificada de casos de homicídios contra a população em situação de rua.
- Ações de apoio às Defensorias Públicas e aos Ministérios Públicos para que possam se equipar e qualificar sua equipe técnica para melhor fiscalização de órgãos da Segurança Pública e de defesa dos direitos e acesso à Justiça das populações em situação de rua.⁴⁴⁰

Por último, em razão de haver destaques em alguns dispositivos da PNPSR em relação à busca da reinserção da população de rua ao mercado de trabalho e direito à convivência familiar (art. 5º, II; art. 7º, I, XIV), Alderon Costa e Rosimeire Correio entendem que há uma ênfase ancorada “na tríade família-casa-trabalho”, o que “expõe o caráter normalizador e prescritivo do texto”. Assim, a população de rua deveria “perseguir o que é considerado norma, ou seja o ‘restabelecimento de vínculos’ e a ‘inserção pelo trabalho’, como formas de ‘retorno’ ao tão ‘desejado’ mundo domiciliado, o seu eterno contraponto”.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ KRENZINGER, Miriam et. al. Op. cit., 2017, p. 101 e ss.

⁴⁴¹ CORREIO, Rosimeire Barboza da Silva; COSTA, Alderon Pereira. Os limites de um discurso abstrato: políticas públicas, população em situação de rua e direitos humanos no Brasil. Universidade Federal do Pará: **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos** Vol. 05, nº 1, 2014, pp. 29-38, p. 32. [Grifos nossos.]

Pode-se ir um pouco além e verificar normas semelhantes em diversos serviços socioassistenciais voltados para a população em situação de rua, constantes da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução 109 de 2009 pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS com o objetivo de padronizar nacionalmente os serviços de proteção social especial e básica.⁴⁴²

É o que se verifica, por exemplo: 1) no Serviço Especializado Para Pessoas em Situação De Rua (Centros-POP)⁴⁴³, que possui, dentre outros objetivos, “promover ações para a reinserção familiar e/ou comunitária”; 2) no serviço de Acolhimento Institucional⁴⁴⁴, que dentre outros objetivos busca “Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais; desenvolver condições para a independência e o auto-cuidado; promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva”; 3) no serviço de Acolhimento em Repúblicas⁴⁴⁵, o qual possui, além de outros objetivos, “preparar os usuários para o alcance da autossustentação”; “promover o restabelecimento de vínculos comunitários, familiares e/ou sociais”; 4) no serviço Especializado em Abordagem Social⁴⁴⁶, que estabelece, dentre outros

⁴⁴² Nos termos da aludida Resolução, os serviços socioassistenciais são organizados conforme a complexidade do SUAS, dividindo-se em 1) Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas; 2) Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, que compreende: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; 3) Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional (que compreende: a.i) abrigo institucional; a.ii) Casa-Lar; a.iii) Casa de Passagem; a.iv) Residência Inclusiva); b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

⁴⁴³ “Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida”. Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2013, Reimpressão 2014, p. 40.

⁴⁴⁴ “Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento”. Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2013, Reimpressão 2014, p.45.

⁴⁴⁵ “Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.” BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2013, Reimpressão 2014, p. 51.

⁴⁴⁶ “Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras. Deverão ser consideradas praças, entroncamento de

objetivos, promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias; promover ações para a reinserção familiar e comunitária; 5) no serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi),⁴⁴⁷ que estatui, dentre outros objetivos, contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família.⁴⁴⁸

Verifica-se, assim, o que os autores acima observaram: uma orientação para a pretensa reinserção social e familiar como forma de retorno aos padrões do mundo domiciliado, regrado e produtivo. A elaboração de tais diretrizes corrobora o ambiente valorativo no bojo do qual elas são forjadas, tal como propugnado por Jessé Souza, em que as esferas da família e do trabalho são exaltadas.⁴⁴⁹

Neste ponto, registra-se uma reunião de que tivemos a oportunidade de participar com representantes da pasta municipal de Assistência Social em uma cidade do Paraná, em que uma agente pública nos interpelou para sustentar que três pessoas que teriam acessado os serviços de república lhe teriam dito que as pessoas em situação de rua não aderem aos serviços em razão da existência de regras dos equipamentos, “de que eles não querem regras”.⁴⁵⁰

estradas, fronteiras, espaços públicos onde se realizam atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros. O Serviço deve buscar a resolução de necessidades imediatas e promover a inserção na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas na perspectiva da garantia dos direitos”. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2013, Reimpressão 2014, p. 31.

⁴⁴⁷ “Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulneram e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social”. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2013, Reimpressão 2014, p. 29.

⁴⁴⁸ Não se trata de criticar que os laços familiares não devam ser recompostos ou que a reinserção no mercado de trabalho não deve ser almejada. Deve-se, contudo, respeitar as particularidades de cada vida e as suas escolhas.

⁴⁴⁹ Tal como observado no capítulo anterior, não se trata de dizer que os valores morais modernos sejam os mesmos da contemporaneidade. Com efeito, Charles Taylor observou que: “Nossas tradições morais estão sempre sendo transformadas por novas articulações. Mas estas encontram sua base naquelas já feitas, e seriam impossíveis sem elas”. TAYLOR, Charles. **As fontes do self. A construção da identidade moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 126. Assim, ainda que haja alterações de arranjos familiares, desenvolvimento de novas formas de trabalho, parece-nos que no horizonte valorativo a observância desses valores se coloca como padrões a serem perseguidos (normalização).

⁴⁵⁰ Reunião ocorrida em 15 de junho de 2018. O nome da agente e do local são omitidos para preservação da intimidade. Na ocasião, tivemos a oportunidade de acenar para a contradição da estruturação dos serviços que são construídos para abarcar uma gama variável e heterogênea de pessoas, com inúmeras vulnerabilidades, e submetê-las a regimentos que não observam as suas particularidades e individualidades. Pontuaram-se, ainda, exemplos bem-sucedidos de Lisboa, em Portugal, ao viabilizar o acesso imediato à moradia como uma política que apresenta mais resultados para a superação da situação de vulnerabilidade nas ruas.

Verifica ser presente, portanto, a noção de desvio, ausência de normalização, em relação às pessoas em situação de rua, as quais devem ser (re)orientadas para o (re)ingresso, paradoxalmente, na própria sociedade que as exclui.

Neste ponto, questiona-se a asserção realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Governo Federal e pelo MDS ao tempo da realização da primeira pesquisa nacional sobre a população de rua. Ao apresentarem as principais razões da ida/permanência das pessoas nas ruas, aqueles órgãos pontuaram que deve ser considerada que a “opção” pelas ruas se dá pela noção de liberdade. Aduziram que:

Considerando-se as razões apontadas [para a ida/permanência nas ruas], há uma que não aparece expressivamente nos relatos, mas que merece ser destacada: a escolha pessoal pela rua como opção de moradia. Apesar de não aparecer como razão principal de saída de casa, esta questão deve ser considerada na medida em que, mesmo quando as razões explicitadas envolvem desentendimentos familiares ou as ameaças e violências sofridas dentro do ambiente familiar, há um grau de escolha própria para ir para a rua. Essa escolha muitas vezes está relacionada a uma noção (ainda que vaga) de liberdade proporcionada pela rua, e acaba sendo um fator fundamental para explicar não apenas a saída de casa, mas também as razões de permanência na rua.⁴⁵¹

Tal assertiva não se mostrou respalda pelos dados da própria contagem, tampouco por qualquer literatura específica. Conforme pontuado no capítulo anterior, é necessário indagar quais seriam efetivamente as outras alternativas que aquela pessoa que “escolhe” ir para rua (sem qualquer tipo de assistência) concretamente teve. Não raras vezes frases como “não escolhemos viver assim”, “ninguém escolhe viver nas ruas” são proferidas em eventos e manifestações em que o MNPR e pessoas em situação de rua se fazem presentes. A aludida afirmação proferida por órgãos do governo federal tão somente corrobora a presença no interior da própria administração pública daquele imaginário social de que a situação de rua é resultado de uma escolha pessoal, o que equivaleria a dizer que a condição de vulneração social sofrida pelo cidadão/ã é produto de sua própria trajetória. Isso nada mais é do que a consequência prática da ideologia meritocrática, tal como se desenvolveu no capítulo anterior.

⁴⁵¹ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 85-110, p. 87.

Por fim, registre-se que as ponderações críticas que aqui são traçadas, longe de infirmar a importância da PNPSR, buscam propiciar reflexões no momento de elaboração das diversas políticas públicas para os gestores e sociedade civil de modo a potencializar o alcance da PNPSR e minorar a redução das violações da população de rua.

3.2.2. Censo e a ausência de dados precisos

Verificou-se que umas das principais dificuldades destacadas pelos trabalhos realizados ao tempo do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, em 2008 e 2009, foi justamente a constatação da ausência de dados precisos acerca do fenômeno estudado, razão pela qual em 2008 uma primeira contagem oficial foi realizada.

Desde então, nenhuma outra pesquisa demográfica foi realizada nacionalmente, observando-se que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE adota o domicílio como critério de apuração.

O conhecimento do público-alvo de qualquer política pública é imprescindível para a sua elaboração, inclusive para determinar o seu alcance.⁴⁵² A ausência de dados demográficos para subsidiar a elaboração das políticas para a população em situação de rua compromete a eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição) ao se “construir no escuro” ações e serviços.

No ano de 2015 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA publicou uma estimativa sobre o número de pessoas em situação de rua no País. Para a sua elaboração, o aludido instituto utilizou os dados constantes do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015, provenientes de 1.924 municípios, observando dentre outras variáveis o número de pessoas cadastradas junto ao CAD-Único. Chegou-se à estimativa de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, havendo maior concentração da região sudeste (48,9%) e nos municípios com mais de 100.000 habitantes. No entanto, o número de pessoas em situação de rua pode ser superior, já que o próprio IPEA observou que apenas 47,1% das pessoas em situação de rua possuem cadastro junto ao CAD-

⁴⁵² Maria Paula Dallari Bucci elenca a “escala e público-alvo” como um dos elementos que compõem o quadro de referência das políticas públicas. BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**. Ano 2016, nº 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> >

Único.⁴⁵³

Em recente publicação, de junho de 2019, o governo federal apresentou novos dados sobre a população em situação de rua extraídos a partir do CAD-Único. Houve o cômputo de 119.636 famílias em situação de rua, considerando neste número famílias unipessoais. De acordo com o governo federal, 98% são arranjos unipessoais de família. A partir dos dados do CAD-Único, apontou-se que 89% são homens, 87% dormem em nas ruas ou em albergues, 67% são pardos ou negros e 70% dessa população vive no sudeste.⁴⁵⁴ Além disso, os fatores apontados como a principal razão para se viver nas ruas foram: a) problemas com a família (27%), b) desemprego (23%), c) problemas com álcool ou outras drogas (19%), d) perda da moradia (13%).⁴⁵⁵ Aqui, diferentemente de 2008, verifica-se que se sobressaem os desarranjos familiares como uma primeira causa apontada. Porém, é necessário repisar que não há apenas uma causa para a ida ou manutenção nas ruas, sendo ela multifatorial.

Contudo, é necessário verificar que nem todas as pessoas em situação de rua estão devidamente cadastradas junto ao CAD-Único, o que impossibilita uma precisão maior sobre os dados dessa população.

Em 2018, a Defensoria Pública da União, no Rio de Janeiro, ingressou com uma ação civil pública para obrigar que o IBGE incluísse a população em situação de rua no próximo Censo. A justiça federal julgou procedente o pedido, determinando que o aludido Instituto adotasse as medidas necessárias para a inclusão da população de rua já no próximo Censo de 2020. A sentença foi objeto de recurso por parte do IBGE e, em sede de tutela antecipada recursal, o relator do acórdão no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região suspendeu parcialmente os efeitos da sentença, retirando a obrigação imposta ao IBGE de incluir no Censo de 2020 as pessoas em situação de rua que não se encontrem em algum abrigo (ausência de habitação primária). Assim, apenas as pessoas que utilizassem os serviços de abrigo seriam incluídas no Censo realizado pelo Instituto.⁴⁵⁶ O processo ainda está em andamento.

⁴⁵³ Cf. NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Sumário Executivo da Estimativa Da População Em Situação De Rua No Brasil**. IPEA: Brasília, 2016

⁴⁵⁴ Desponta a imprecisão da publicação ao não se identificar, como foi realizado em 2008, a distinção da população negra entre pretos e pardos. De toda forma, é possível verificar a permanência de pessoas não brancas em situação de rua.

⁴⁵⁵ CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília: Ministério de Cidadania. Junho de 2019.

⁴⁵⁶ As decisões são públicas e podem ser consultadas através dos números processuais: 5005365-88.2019.4.02.0000 (TRF2) e 0019792-38.2018.4.02.5101 (21ª Vara Federal do Rio de Janeiro).

Note-se, contudo, que o próprio Decreto 7.053/09 elenca como objetivo da PNPSR a instituição da contagem oficial das pessoas em situação de rua (art. 7º, III), aduzindo no art. 8º do Decreto 9.894/2019 que tanto o IBGE quanto o IPEA prestarão o apoio necessário ao CIAMP-RUA dentro das esferas de suas competências.

Desponta, portanto, a manifesta contradição: o Poder Público que cria a PNPSR e determina a contagem da população de rua é o que não a institui e busca continuar não a incluindo.

Maria Lúcia Lopes da Silva enfatiza que a produção de dados e informações sobre a população de rua, além da realização de pesquisas a respeito deste fenômeno, são imprescindíveis para subsidiar a formulação de políticas públicas e seu aperfeiçoamento, com vistas a tornar cada vez mais acessíveis e eficazes no atendimento a esta população.⁴⁵⁷

3.2.3 A espécie legislativa, adesão facultativa e ausência de financiamento regular

Um ponto que pode ser considerado sensível à Política Nacional diz respeito à espécie normativa eleita para a sua estruturação e veiculação, no caso o decreto. Não obstante o decreto possua força de lei, trata-se de uma norma que pode ser revogada ou alterada de maneira substancial de forma unilateral pela chefia do Poder Executivo federal, o que se demonstra preocupante se se considerar o caráter democrático que permeou o processo prévio à edição da norma em comento.⁴⁵⁸

Corroborando tal aspecto, veja que o governo federal editou, neste ano, o Decreto 9.759/19, o qual extingue os colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional que tenham sido instituídos por decreto, por ato inferior a decreto (resoluções, por exemplo) ou por ato de outro colegiado. A medida teria sido tomada e comemorada pelo atual governo federal como uma forma de “gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades”. Contudo, ao tempo da assinatura do Decreto, o governo não sabia nem mesmo quais

⁴⁵⁷ SILVA, Maria Lúcia Lopes. Op. cit., 2009, p. 193.

⁴⁵⁸ Tivemos oportunidade de pontuar esse aspecto no artigo “População em Situação de Rua: a construção de uma Política Nacional (o Decreto 7.053/09) e os seus desafios”, apresentado no X Seminário Nacional Sociologia & Política, 2019.

eram os comitês ou conselhos extintos, tampouco a repercussão econômica da medida.⁴⁵⁹

A nova norma, portanto, extinguiu o CIAMP-Rua, que tinha sido instituído pelo decreto que criou a PNPSR com a incumbência de acompanhar e monitorar a Política Nacional, bem como elaborar planos estratégicos para a implementação desta. A extinção do CIAMP comprometeria, portanto, o acompanhamento e aplicação da PNPSR, já que no bojo daquele comitê os planos intersetoriais entre as diversas políticas podem ser construídos, inclusive com a participação da sociedade civil, conforme se destaca no tópico seguinte.

Em 27 de junho de 2019, o Decreto 9.894 foi publicado, restabelecendo-se o CIAMP-Rua. Assim, pode-se dizer que a PNPSR passa a ter como base normativa o Decreto 7.053/09 e o Decreto 9.894/2019.

Outro desafio em relação à PNPSR é justamente a ausência de uma fonte de recurso contínua para a sua implementação. Maria Lúcia Lopes da Silva aponta a ausência de um financiamento regular como um fator decisivo que compromete o alcance das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.⁴⁶⁰

Aduzindo à fragilidade da instituição da PNPSR via decreto e à ausência da previsão de orçamento próprio, Maria Carolina Ferro pontua que “sem embargo, a lei continua sendo o instrumento normativo mais adequado para garantir um direito e um financiamento regular para a implementação de medidas que respaldem a sua efetividade”.⁴⁶¹

Por fim, outro aspecto sensível à PNPSR é justamente a adesão facultativa dos demais entes federativos à Política Nacional. O acesso simplificado, transversal e intersetorial de serviços e direitos é efetivado em estados e municípios que aderirem formalmente, através de instrumento próprio, aos termos da PNPSR, segundo o art. 2º, *caput*, do Decreto 7.053/09.⁴⁶²

⁴⁵⁹ Cf. SILANO, Ana Karoline; FONSECA, Bruno. Governo federal não sabe quantos conselhos foram extintos nem qual será a redução de custos. **Pública: Agência de Jornalismo Investigativo**. 17 de abril de 2019. Disponível em: < <https://apublica.org/2019/04/governo-federal-nao-sabe-quantos-conselhos-foram-extintos-nem-qual-sera-a-reducao-de-custos/> >

⁴⁶⁰ SILVA, Maria Lúcia Lopes. Op. cit., 2009, p. 192.

⁴⁶¹ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 156. Tradução livre de: “Sin embargo, la ley sigue siendo el instrumento normativo más adecuado para garantizar un derecho y un financiamiento regular para la implementación de medidas que respalden la efectividad del mismo”.

⁴⁶² A fragilidade da PNPSR ser instrumentalizada via decreto e dependente de adesão por parte dos demais entes federativos também é pontuada por FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 156.

Atualmente, há apenas a adesão formal de dezenove entes federativos, sendo quatro estados e o DF: (Bahia, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul) e quatorze municípios (São Paulo – SP, Goiânia – GO, Curitiba – PR, Maceió – AL, Juiz de Fora – MG, Porto Alegre – RS, Florianópolis – SC, Recife – PE, Uberaba – MG, Rio Branco – AC, Foz do Iguaçu – PR, Passos – MG, Novo Hamburgo – RS, Serra – ES). Estão em vias formalizar a adesão mediante assinatura dos Termos os estados de Pernambuco, Espírito Santo, Tocantins e Mato Grosso, bem como o município de Cuiabá - MT.⁴⁶³

Neste ponto, seria possível questionar acerca da (im)possibilidade de se veicular o conteúdo PNPSR por meio de uma lei federal sem que houvesse a necessidade de alteração constitucional ou publicação de lei complementar.⁴⁶⁴

Em primeiro lugar, é necessário observar que a Constituição da República elenca como competência material comum a todos os entes federados o dever de “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”, nos termos do art. 23, X.

Contudo, o parágrafo único do mesmo dispositivo enuncia que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Nada obstante, não parece, à primeira vista, que o parágrafo único teria o condão de limitar o alcance do dever constitucional previsto no aludido inciso. Isso porque a inexistência da lei complementar não impede que os entes federativos, no âmbito de suas competências, elaborem e executem políticas públicas para a combater a pobreza e os fatores de marginalização.

Veja-se que, à exceção dos incisos I e X do art. 23, os demais incisos encontram correspondência nos artigos 21, 22 e 24 da Constituição, conforme sistematização realizada por Paulo Mohn⁴⁶⁵. Exemplificativamente, compete a todos os entes viabilizar o acesso à cultura (art. 23, V). Isso será feito, observando o regramento já disciplinado no art. 24, IX, da Constituição (competência legislativa concorrente entre União e Estados).

⁴⁶³ Informação que nos foi gentilmente prestada pelo senhor Francisco Nascimento, Coordenador dos Direitos das Populações em Situações de Risco – CGDPSR, da Diretoria de Promoção e Educação em Direitos Humanos da Secretaria Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em 02 de outubro de 2019.

⁴⁶⁴ O presente questionamento nos foi feito pela Banca avaliadora de ingresso no PPGD da UFPR.

⁴⁶⁵ MOHN, Paulo. “A repartição de competências na Constituição de 1988”. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília. 47 n. 187 jul./set. 2010, pp. 215-244, p. 235.

Ora, não fosse assim, a pendência da elaboração de uma lei complementar comprometeria a consecução dos princípios e fundamentos da própria República de forma injustificadamente omissa.

Tome-se como exemplo o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/10). Em seu art. 35, o aludido Estatuto determina que “o poder público garantirá a implementação de políticas públicas para assegurar o direito à moradia adequada da população negra que vive em favelas, cortiços, áreas urbanas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação, a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana e promover melhorias no ambiente e na qualidade de vida”.

Ora, tal política deverá ser levada a cabo pelos entes federativos, no âmbito de suas respectivas competências, observando as normas existentes com fulcro no art. 21, XX, art. 24, I, e do próprio art. 23, IX, da Constituição da República (tais como o Estatuto da Cidade e Planos Diretores).

É inegável que o teor do Estatuto da Igualdade Racial tem o condão de promover a integração e o respeito aos direitos da população negra, o que concorre para alcançar o objetivo colimado no inciso X do art. 23 da Constituição (combate aos fatores de marginalização) e nem por isso a ausência da lei complementar implicaria na inconstitucionalidade.

Com efeito, é necessário observar que o exercício das competências materiais comuns deve ser pautar pelo princípio da colaboração entre os entes federativos.⁴⁶⁶ Além disso, eventual lei complementar disciplinadora do art. 23, parágrafo único, da Constituição não poderá dispor de forma contrária às competências previamente já disciplinadas (legislativas e materialmente) para cada ente federado.⁴⁶⁷

Assim, eventual PNPSR que seja veiculada via legislação federal não estará eivada de vício de inconstitucionalidade em razão da ausência do regramento previsto no art. 23, parágrafo único, desde que se observem os espaços normativos já delineados pelo texto constitucional a cada ente federativo.

⁴⁶⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 143. Paulo Mohn observa que no campo das competências comuns pode ocorrer uma atuação cooperativa entre União, Estados e Municípios. In: MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988”. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010, pp. 215-244, p. 220.

⁴⁶⁷ É o que destaca Fernanda Dias Menezes de Almeida ao enunciar: “Mas o fato é que a lei complementar de que se espera a orientação sobre a forma concertada de atuação das entidades federativas não poderá desatender as regras constitucionais de repartição de competência que, estas sim, efetivamente comandam e limitam a colaboração na espécie”. In: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., 1991, p. 143.

Neste ponto, impende registrar que está em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei – PL 5.740/2016 de autoria do Deputado Nilto Tatto (PT/SP), o qual Estabelece Direitos e Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Inicialmente, o PL reproduzia inúmeros dispositivos do Decreto 7.053/09, transformando-o em lei, acrescentando de algumas outras previsões importantes, tais como a inclusão do conceito (abrangente) de violência contra a população de rua como sendo “qualquer ação ou omissão praticada em local público ou privado que lhe cause morte, dano ou sofrimento físico ou psicológico”.

Posteriormente, ao PL 5.740/2016 foram pensados os PL 7833/2017 e PL 10298/2018, culminando com uma proposta de tratar em um só documento a PNPSR e a Política nacional para a população em situação de Errância – PNPSE. Diversamente da primeira, esta última (PNPSE) prevê a necessidade de adesão facultativa dos estados e municípios. Observe-se que o PL 5.740/2016 não prevê a manutenção do CIAMP-Rua, tampouco a criação de comitês intersetoriais para o acompanhamento da PNPSR, limitando-se a enunciar que incumbe ao poder público “estabelecer instâncias de monitoramento, avaliação, implementação e execução de políticas públicas para a população em situação de rua com a participação da sociedade” (art. 5º, XVI).

3.2.4 Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento – CIAMP – Rua

O Decreto 7.053/09 instituiu o CIAMP-Rua, incumbindo essencialmente a este comitê: a elaboração de planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da PNPSR; o acompanhamento e o monitoramento da PNPSR, desenvolvendo indicadores para tanto; a proposição de medidas para a articulação intersectorial das políticas públicas federais; a discussão, a partir de grupos de trabalho, das desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e a análise de formas para sua inclusão e compensação social e ainda o acompanhamento da implementação da PNPSR nos demais entes federativos.

O comitê era originariamente composto paritariamente por representantes da sociedade civil e da administração pública federal. Assim, tem-se como importante

local de articulação intersetorial e democrática para elaboração de planos e monitoramento da PNPSR.

Contudo, conforme pontuado acima, o comitê foi extinto pelo Decreto 9.759/19 e, posteriormente, revigorado pelo Decreto 9.894/19. Significativas alterações foram feitas com a novel redação.

Inicialmente, a natureza consultiva do Comitê foi expressamente prevista (art. 2º, do Decreto 9.894/19).

Não obstante o CIAMP tenha sido dotado de natureza consultiva desde o Decreto 7.053/09, o não acatamento dos seus encaminhamentos deverá ser obrigatoriamente fundamentado por parte da administração pública. A pretensão originária do Decreto, em sua construção democrática, foi justamente a de dotar o comitê de uma representação paritária entre governo e sociedade civil (incluindo representantes de organizações da população de rua). Ora, simplesmente ignorar os planos de ação, os indicadores de monitoramento e avaliação da PNPSR e a eleição das medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas para atendimento à população em situação de rua, atividades estas construídas não só pela sociedade civil, mas com setores do próprio governo, seria dotar de inocuidade a própria missão do CIAMP se os seus encaminhamentos não fossem minimamente tomados em conta pelo ente federativo para a efetivação da PNPSR, além de que tal situação traduzir-se-ia em ineficiência administrativa (art. 37, *caput*) e dispêndio de recursos.

Assim, entende-se que desde a elaboração do Decreto 7.053/09, o não acatamento das propostas forjadas no âmbito do CIAMP-Rua obrigatoriamente deverá ser motivado pelos demais ministérios e pelo executivo federal, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição da República (princípio da legalidade e impessoalidade) e art. 2º, da Lei 9.784/1999 (motivação), inclusive para fins de controle administrativo e jurisdicional da legalidade das decisões administrativas.

Neste ponto, José dos Santos Carvalho Filho observa, acerca do exercício da competência discricionária, que a verificação dos motivos delineadores da conduta administrativa é importante para o controle das atividades administrativas. Com efeito, “se o agente não permite o exame dos fundamentos de fato ou de direito que mobilizaram sua decisão em certas situações em que seja necessária a sua

averiguação, haverá, no mínimo a fundada suspeita de má utilização do poder discricionário e de desvio de finalidade”.⁴⁶⁸

Ainda nesse sentido, o autor observa que a discricionariedade concedida ao poder público não é sinônimo “de poder absoluto e intocável, mas sim como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que constituem as verdadeiras demandas dos administrados. Fora daí, haverá arbítrio e justa impugnação por parte da coletividade e também do judiciário”.⁴⁶⁹

Além disso, faz-se necessário avaliar se a conduta eleita pelo ente federado, eventualmente ao arrepio das orientações do CIAMP, estão ou não de acordo com os fins colimados na legislação pertinente e, especialmente, em consonância com objetivos e princípios estampados na PNPSR, o que, caso não estejam, também ensejará controle administrativo (autotutela) ou jurisdicional.

Ainda acerca da nova redação trazida pelo Decreto 9.894/19 e as suas alterações, algumas preocupações são imprescindíveis de serem registradas. Em primeiro lugar, porque o número de componentes do CIAMP foi reduzido de dezoito membros para onze, sendo: a) cinco representantes do governo federal⁴⁷⁰, no lugar de nove como anteriormente; b) cinco representantes da sociedade civil indicados por entidades que trabalhem auxiliando a população em situação de rua, em vez de nove como anteriormente; c) além de um representante das instituições de ensino superior, públicas, privadas e comunitárias que desenvolvam estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua (art. 3º do Decreto 9.894/19).

Numa primeira leitura, a principal alteração na composição do Comitê e que pode ser percebida como um retrocesso foi justamente a extinção da representação de organizações nacionais da população em situação de rua. Na composição anterior, prevista pelo Decreto 7.053/09, dos nove representantes da sociedade civil, cinco deveriam ser provenientes de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tivessem como finalidade o trabalho com a

⁴⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 50.

⁴⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., 2012, p. 50.

⁴⁷⁰ Atualmente, os representantes do governo federal são: a) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que o coordenará; b) Ministério da Justiça e Segurança Pública; c) Ministério da Educação; d) Ministério da Cidadania; e) Ministério da Saúde; e f) Ministério do Desenvolvimento Regional. Antes, os representantes do governo federal eram a) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará; b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; c) Ministério da Justiça; d) Ministério da Saúde; d) Ministério da Educação; e) Ministério das Cidades; f) Ministério do Trabalho e Emprego; g) Ministério dos Esportes; h) Ministério da Cultura.

população em situação de rua.

A população em situação de rua, através do MNPR, sempre esteve presente no processo de construção da PNPSR. Portanto, a perda da previsão de assento de organizações dessas pessoas representa um retrocesso e evidencia o caráter antidemocrático da atual gestão federal.

Além disso, outro ponto que exalta preocupação é que, anteriormente, o CIAMP contava com a previsão expressa de poder deliberar sobre a forma de condução de seus trabalhos (art. 10, IX, Dec. 7.053/09). Embora isso não esteja totalmente perdido pelo novo Dec. 9.894/19, este novel regulamento trouxe maiores detalhes sobre o funcionamento dos trabalhos daquele Comitê, prevendo que as reuniões serão bimestrais (podendo ser convocadas extraordinariamente mediante justificativa), além de estipular quóruns de votação, voto de qualidade para o Coordenador do CIAMP indicado, bem como que Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos exercerá a secretaria executiva do Comitê, dentre outros.

Uma crítica que já era pontuada em relação ao CIAMP, desde da previsão originária pelo Decreto 7.053/09, dizia respeito justamente à sua natureza consultiva e à sua ausência de poder efetivo de cobrança e de alocação de recursos para efetividade das políticas.⁴⁷¹

Nesse sentido, seja em nível federal, estadual ou municipal, ao se considerar a importância da formulação e implementação intersetorial das políticas para a população em situação de rua, é importante que o Comitê Intersetorial responsável pelo monitoramento e elaboração de planos estratégicos relacionados àquelas políticas esteja vinculado à estrutura governamental que tenha capacidade decisória e técnica (administrativa e financeira) para garantir a eficácia das decisões e deliberações.⁴⁷²

⁴⁷¹ Era a observação já realizada por Maria Carolina T.Ferro: “No obstante, el Comité Intersectorial también presenta ciertas limitaciones. En primer lugar éste no es deliberativo y no controla presupuesto, siendo una instancia consultiva cuyo rol, es sugerir políticas, negociar su viabilización con las instituciones públicas competentes, y fiscalizar su implementación, pero sin capacidad efectiva de cobro o de designación de recursos para la implementación de estas políticas.” In: FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 158.

⁴⁷² “É fundamental que esses Comitês instituídos localmente, estejam vinculados a um órgão de governo com capacidade técnica e competência política para articular as diversas políticas públicas e garantir que a política local para a população em situação de rua, configure-se como uma política de Estado intersetorial”. BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop SUAS e População em Situação de Rua.** DF; Brasília. Volume 3, p. 20.

3.2.5 Política de Governo x Política de Estado

É importante recordar que a construção da PNPSR, ao lado de toda a mobilização social de suma importância para a sua articulação, contou com a abertura do governo federal à causa, na época pelo presidente Lula, e da sua proximidade com os movimentos sociais envolvidos.⁴⁷³

Assim, um desafio importante para a efetividade da PNPSR é que ela seja tomada como uma política de Estado, instituída por lei, e não apenas como uma política de governo.

Sobre tal aspecto, Maria Carolina T. Ferro observa que todo o processo de construção do Decreto 7.053/09 “evidenciou como desafio a conquista de que a Política Nacional se torne uma política de Estado e não unicamente uma política de governo”.⁴⁷⁴

Como enuncia Maria Paula Dallari Bucci, “[o]s objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia”.⁴⁷⁵

3.3 As especificidades da(s) política(s) pública(s) para a população em situação de rua: a intersectorialidade, a heterogeneidade e a urgência como imperativos⁴⁷⁶

É interessante notar que a PNPSR prevê a promoção de direitos civis, sociais, econômicos etc., bem como o acesso amplo e simplificado aos serviços e programas

⁴⁷³ Aliás, neste processo, destacou-se a atuação de Gilberto Carvalho, então chefe de gabinete da Presidência da República, o qual em razão da sua militância no Partido dos Trabalhadores, em trabalhos sociais na Igreja e em movimentos sociais foi peça fundamental na intermediação entre setores da sociedade civil (movimentos sociais), Presidência e Governo Federal. Cf. FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 125.

⁴⁷⁴ Tradução livre de: “Igualmente, el proceso evidenció como desafío el logro de que la Política Nacional se torne una política de Estado y no únicamente política de gobierno.” In: FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 158. Em nossa atuação profissional na Defensoria Pública presenciamos constantes alterações nos serviços, especialmente sociassistenciais, no município de Curitiba sempre que se alterna a gestão municipal, impactando na reordenação de serviços, fluxos de atendimento, disponibilidade orçamentária, o que compromete a continuidade de experiências que, eventualmente, apresentem bons resultados.

⁴⁷⁵ A autora enuncia: “A teoria política cunhada no liberalismo atribui a função formadora do direito à competência exclusiva do Poder Legislativo, sede da representação popular. Em matéria de políticas públicas, o acerto dessa visão se confirma em relação aos programas de longo prazo, cuja realização ultrapasse a duração de um governo. Os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade”. Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. DF: Brasília. Ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98, p. 96-97.

⁴⁷⁶ Segundo Maria Paula Dallari Bucci política pública é programa de ação governamental. “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos

das mais diversas políticas públicas como educação, saúde, moradia, assistência social, etc. Porém, na sequência, o decreto prioriza, com um maior grau de detalhamento, sobre a estrutura da rede de acolhimento temporário (art. 8º) do Sistema de Assistência Social.

Além disso, é destacado expressamente como um dos objetivos da Política Nacional a criação de meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços (art. 7º, X), não se elencando como objetivo meios de articulação entre os outros serviços.

Evidentemente que tais disposições não estão a afastar o exercício dos demais serviços e direitos de forma integrada. Contudo, nada obstava, em tese, tecer com maior detalhamento as diretrizes e articulações de outros programas e serviços como moradia, por exemplo, despontando mais uma vez uma maior atenção à pauta da assistência e saúde.⁴⁷⁷

É claro que a integração entre essas duas áreas é de extrema importância, especialmente se se considerar que os serviços da assistência social sempre foram, via de regra, a porta de entrada da população de rua às malhas dos demais serviços e que essa população possui uma saúde extremamente vulnerada, como pontuamos no capítulo anterior. Daí a importância do intercâmbio de informações entre essas duas áreas. Contudo, o intercâmbio de dados e estreitamento de articulação entre os diversos serviços deveria se dar com todas as demais políticas para se garantir uma prestação intersetorial de todos os serviços e não apenas de dois deles (no caso, saúde e assistência).

A observação aqui traçada é realizada sob o prisma da técnica normativa como já aludido no início do presente tópico. Mas talvez uma possível explicação para que tenha ocorrido uma maior ênfase nessas duas áreas (assistência e saúde) pode ter se dado devido ao fato de apenas essas duas áreas terem trabalhos desenvolvidos com esse segmento populacional ao tempo da elaboração da Política Nacional, bem

resultados". Apud: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

⁴⁷⁷ O art. 8º, §4º do Decreto 7.053/09, prevê que a rede de acolhimento temporário deve realizar articulação com programas de moradia popular promovidos pelo Governo Federal, estaduais e municipais. Contudo, não se estabelece o que se entende por programas de moradia popular (isto é, que tipos de programas) e se o acesso a tais programas se dariam como uma última fase no processo de atendimento do cidadão nos serviços socioassistenciais como normalmente ocorre na tradicional concepção "etapista" (*staircases*), conforme se verá no tópico subsequente. Em suma, a previsão normativa, tal como elaborada não destaca a priorização do acesso *imediato* a uma moradia. Além disso, é necessário recordar que inúmeras pastas ministeriais do Governo sequer possuíam programas específicos para a população em situação de rua, conforme apontado pelo trabalho já referenciado de Maria Carolina T. Ferro.

como em razão de, em muitas reuniões do GTI, vários ministérios se ausentarem dos trabalhos e por não terem compreensão do fenômeno populacional estudado.⁴⁷⁸

Assim, muitas propostas concretas de programas e serviços nas diversas áreas ficaram de fora da redação final do Decreto 7.053/09.⁴⁷⁹

O que todo o processo de trabalho e elaboração da Política Nacional evidenciou foi a imprescindibilidade de se construir políticas públicas para a população em situação de rua de forma intersetorial, razão pela qual a intersetorialidade foi reforçada em diversos dispositivos do Decreto 7.053/09.⁴⁸⁰

Como já pontuado, a população de rua é composta por uma heterogeneidade de pessoas, as quais apresentam múltiplas causas para a ida e permanência nas ruas. Assim, “a intersetorialidade exige conexões entre setores e órgãos (governamentais ou não) para solucionar problemas sociais de grande complexidade”.⁴⁸¹

Marco Kerman et al. pontuam que a intersetorialidade deve ser construída buscando explicitar “o que” se pretende, “como” será realizada e “com quem”. Os autores apresentam a seguinte definição:

Este caminho poderia redundar num possível conceito operacional em que intersetorialidade seria definida como um modo de gestão (o que) desenvolvido por meio de processo sistemático de (como) articulação, planejamento e cooperação entre os distintos (com quem) setores da sociedade e entre as diversas políticas públicas para atuar sobre (para que) os determinantes sociais.⁴⁸²

A conceituação proposta enseja enfatizar que a intersetorialidade deve ser pensada no próprio processo de elaboração das políticas públicas para a população em situação de rua e não somente em sua execução, isto é, não basta pensar em

⁴⁷⁸ Sobre esse aspecto das reuniões do GTI e do maior comprometido das pastas da Saúde e Assistência, conferir registro de Maria Carolina T. Ferro: “Como debilidades do GTI se pôde constatar que as iniciativas relacionadas com a prestação de serviços sociais e de política, assim como a criação de espaços para a discussão e sensibilização da problemática fora da área da assistência social, eram praticamente inexistentes. Além do MDS, o único ministério que havia promovido alguma discussão sobre a atenção para as pessoas em situação de rua foi o ministério da Saúde, embora de forma todavia incipiente.” Tradução livre de: “Como debilidades del GTI se pudo constatar que las iniciativas relacionadas con la prestación de servicios sociales y de política, así como la creación de espacios para la discusión y sensibilización de la problemática fuera del área de la asistencia social, eran prácticamente inexistentes. Además del MDS, el único ministerio que había promovido alguna discusión sobre la atención a las personas en situación de calle fue el Ministerio de la Salud, aunque de forma todavia incipiente.” In: FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p.102 e ss.

⁴⁷⁹ Cf. FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 116.

⁴⁸⁰ Maria Carolina T. Ferro destaca a intersetorialidade estampada na PNPSR como uma importante inovação para a construção de políticas públicas para a população de rua. Cf. FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 93.

⁴⁸¹ BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersetoriais para a população em situação de rua. *Rev. esc. enferm. USP, São Paulo*, v. 48, n. 6, p. 1069-1076, Dezembro 2014, p. 1070.

⁴⁸² KERMAN, Marco et al. Intersetorialidade? Intersetorialidades!. *Revista Ciência saúde coletiva*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, Novembro de 2014, p. 4294.

fluxos entre os serviços a partir de uma prévia formulação setorizada (isolada) de cada um deles. Além disso, os próprios funcionários dos serviços devem estar familiarizados com o público-alvo e com a prestação intersetorial.⁴⁸³

Juarez Furtado e Igor Borysow, analisando a prestação intersetorial de serviços à população de rua em uma cidade do interior paulista, registraram um caso em que profissionais da saúde e da Guarda Municipal se recusaram a realizar o atendimento a uma pessoa em situação de rua com transtorno mental grave até que chegasse a equipe socioassistencial por considerarem que o caso era de responsabilidade desta⁴⁸⁴, o que evidencia uma ausência de compreensão do fenômeno populacional estudado por parte das diferentes pastas.

Ao tempo do I Encontro Nacional da População de Rua, o senhor Sebastião, então participante do Fórum de População de Rua do município de São Paulo (SP), já apontava para a necessidade da formulação e prestação de políticas intersetoriais como forma para se superar a situação de vulnerabilidade social. Em sua fala, Sebastião reforçou o descompromisso de inúmeras pastas ministeriais que se faziam ausentes dos debates sobre a população em situação de rua:

(...) Uma coisa que eu bato muito hoje, e acho que daqui para frente pode ser construído, é a questão intersetorial, que é pensar em criar alternativas de saída. Alternativas de saída. Não é mais de saída das ruas. Essa etapa dura de convencimento da pessoa aceitar o albergue ou aceitar moradia, ou aceitar o bolsa aluguel. Essa etapa está muito trabalhada e tem muitos agentes contratados e a gente persiste nas alternativas de saída pós-albergue. **Não é mais um problema de assistência social única e exclusivamente à população de rua. Não é mais um problema único. A assistência social não tem como e não deve segurar essa bucha sozinha.** Porque vai levar a culpa de todas as falhas. E ao mesmo tempo em que nós também ficamos improdutivos e ficamos inutilizados, porque nós ficamos num espaço que **precisa que outras secretarias assumam seus compromissos. Secretaria da habitação, secretaria do trabalho e da saúde, ministérios, tem que assumir esse compromisso. Hoje aqui em Brasília o morador de rua, cadê o ministro do Trabalho, cadê o ministro da Saúde? Cadê o ministro da Habitação?** Então são essas coisas, desculpe-me emocionar, é que eu tenho muitas marcas da rua e eu luto para vencer, mas isso é muito difícil. Então cadê esses políticos, cadê a participação deles, cadê o orçamento da assistência que vai para fazer asfalto e revitalizar cidades, que expulsa pessoas como cachorros? (...) a polícia pode chegar batendo, as pessoas podem matar que não são punidas. Essas

⁴⁸³ Marco Kerman et al. sustentam que, por exemplo, na área da saúde, muitos estudos têm apontado que, a despeito da sinalização da intersetorialidade nas políticas públicas e a partir do SUS, verifica-se que a prática intersetorial tem sido implementada de forma pontual e fragmentada, sem sustentabilidade. In: KERMAN, Marco et al. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS!. **Revista Ciência saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, Novembro de 2014, p. 4296.

⁴⁸⁴ BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersetoriais para a população em situação de rua. **Rev. esc. enferm. USP, São Paulo**, v. 48, n. 6, p. 1069-1076, Dezembro 2014, p. P. 1072.

coisas precisam mudar. E é isso que a população de rua precisa. Ser tratado com seriedade, não como um problema, mas como cidadãos.⁴⁸⁵

Em pesquisas realizadas nas cidades de Salvador (BA), São Bernardo (SP), Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), Miriam Krenzinger et al. destacaram que a ausência de uma política intersetorial estruturada e de maior amplitude é considerada como uma violação sistemática dos direitos da população de rua, o que foi inclusive pontuado por integrantes da rede de atenção a essas pessoas. Assim, a prestação desarticulada de serviços e sem observância às especificidades do público-alvo pode concorrer para perpetuar a situação de vulnerabilidade.⁴⁸⁶

Além da intersetorialidade, destacam-se outros dois aspectos que devem ser obrigatoriamente considerados para a formulação de políticas para essa população, quais sejam: a heterogeneidade e a urgência.

Um grande desafio para a sociedade e gestores públicos é justamente pensar a prestação de serviços que não desconsiderem as peculiaridades de cada pessoa ou grupo. Tradicionalmente, pensa-se na oferta de programas e serviços de maneira uniforme e homogeneizante, isto é, indistintamente. Nesse sentido, Rosemeire Correio e Alderon Consta destacam a dificuldade “por parte do poder público de desenvolver estratégias levando em conta o princípio da heterogeneidade. A indiferenciação parece ser a máxima dos serviços quando o que se demanda são respostas diferentes a questões diferentes”.⁴⁸⁷ Basta lembrar, por exemplo, a oferta de serviços como a antiga albergagem em que um único espaço é ofertado para pessoas que tenham demandas distintas, incluindo em uma mesma prestação de serviço pessoas com transtorno mental grave, dependência química, entre outras vulnerabilidades.

Como bem pontua Maria Silva Schor “não há um programa único que possa

⁴⁸⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006, p. 22.

⁴⁸⁶ KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial. pp. 79-106. In.: KRENZINGER, Miriam (Org.). **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017, p. 88.

⁴⁸⁷ CORREIO, Rosimeire Barboza da Silva; COSTA, Alderon Pereira. Os limites de um discurso abstrato: políticas públicas, população em situação de rua e direitos humanos no Brasil. Universidade Federal do Pará: **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos** Vol. 05, nº 1, 2014, pp. 29-38, p. 36. Nesse mesmo sentido, acerca da heterogeneidade versus prestação homogeneizante de serviços, cf. KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial. pp. 79-106. In.: KRENZINGER, Miriam (Org.). **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017, p. 98.

beneficiar toda a população”.⁴⁸⁸

Neste ponto, registra-se exemplificativamente um pleito constante de algumas pessoas em situação de rua na cidade de Curitiba para que serviços públicos sejam disponibilizados a famílias e casais. Não raras vezes os equipamentos socioassistenciais que ofertam serviços de pernoite não estão preparados para contemplar casais e famílias, separando os serviços entre homens e mulheres. Nessas situações, a própria estruturação do serviço reforça a fragilização dos vínculos familiares, concorrendo para aguçar a vulnerabilidade das pessoas.

Por fim, um último ponto que deve ser obrigatoriamente considerado pelo Poder Público para a elaboração e execução das políticas públicas para a população de rua é o caráter de urgência.

A urgência deve ser considerada tanto para a prestação dos mais diversos serviços, já que as necessidades dessa população são prementes (saber onde conseguirá dormir, o que comer, atendimento à saúde, etc.), bem como para a superação da situação de rua como violação de direito, já que o tempo de permanência nas ruas impacta na adesão a serviços e programas.

É o que apontam Jane Prates et al. ao observarem que “processos preventivos e a intervenção junto àqueles que estão ainda há pouco tempo em situação de rua parecem ser fundamentais para que se logre maior efetividade em termos de políticas públicas”.⁴⁸⁹

No mesmo sentido é a observação de Silvia Maria Schor, ao analisar os dados do último Censo realizado na cidade de São Paulo de 2015. Pontua-se, em relação ao tempo de permanência nas ruas, que “a hipótese subjacente a essa variável é que com o decorrer do tempo as condições a que essas pessoas são submetidas as tornam mais vulneráveis”.⁴⁹⁰ Assim, observa a autora que “pode-se supor que os recém-chegados à rua possuem condições mas favoráveis de saída, desde que tenham acesso a programas de reinserção social”.⁴⁹¹

⁴⁸⁸SCHOR, Silvia Maria. Moradores de rua na cidade de São Paulo. **Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo**. 07 de Junho de 2017. Disponível em: <<https://www.fea.usp.br/fea/noticias/moradores-de-rua-na-cidade-de-sao-paulo>>

⁴⁸⁹ PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Temporalis**. Brasília, n. 22, jul./dez. 2011. p. 194

⁴⁹⁰ SCHOR, Silvia Maria (coord.), CAMPOS, Ana Maria Gambier; VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; CARVALHO, Michiko Shiroma; ARTES, Rinaldo. **População de Rua – Censo, Perfil Demográfico e Condições de Vida na Cidade de São Paulo**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 105-226, p. 152.

⁴⁹¹ SCHOR, Silvia Maria (coord.), CAMPOS, Ana Maria Gambier; VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; CARVALHO, Michiko Shiroma; ARTES, Rinaldo. Op. cit., 2018, p. 152.

Com base no que pontuamos, portanto, a heterogeneidade, a intersetorialidade e a urgência são tônicas imprescindíveis para a construção de políticas públicas para a população de rua.

3.4 Entre normas garantidoras e práticas e normas criminalizantes

Verificou-se que a elaboração da PNPSR representa um marco normativo sem precedentes na história do País, fruto da articulação política entre sociedade civil e representantes governamentais, com especial destaque para o protagonismo da própria população em situação de rua em torno do MNPR.

Em que pese a conquista de diplomas normativos que buscam tanto respaldar a elaboração de políticas públicas para essa população quanto proteger os direitos desses sujeitos, a própria atuação estatal concorre para violar os direitos dessa população, tal como se teve a oportunidade de registrar na segunda parte do presente trabalho.

Suscintamente, José Carlos Gomes Barbosa pontua que “o poder público permanece praticando ações de controle e repressão, de modo que ações estatais divergentes e conflitantes convivem no mesmo território e são comuns os conflitos entre Políticas Sociais e Políticas de Segurança Pública ou Políticas Urbanas”.⁴⁹²

Do ponto de vista normativo, convive-se entre diplomas legais que buscam resguardar direitos dessas pessoas e a elaboração de leis que criminalizam condutas historicamente associadas às pessoas em situação de rua.⁴⁹³

Conforme registrou-se, a mendicância, até 2009, permanecia como infração penal tipificada no art. 60, do Decreto-lei 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais). A vadiagem, porém, ainda permanece em vigor no mesmo diploma normativo em seu art. 59, estatuinto ser presumivelmente perigosa a pessoa condenada por tais práticas (art. 14, II).⁴⁹⁴ Além disso, ainda vige o art. 247, IV, do Código Penal e está em tramitação o projeto de lei do Senado nº 447, de 2018, “para regulamentar a

⁴⁹² BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a obtenção do título de Mestre. Distrito Federal: Brasília, 2018, p. 100.

⁴⁹³ Tal como tivemos oportunidade de abordar inicialmente em “Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITORIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163

⁴⁹⁴ Até 2011 o Código de Processo Penal respaldava a decretação da prisão preventiva quando o indiciado era considerado vadio (art. 311, II), o que foi revogado pela Lei 12.403/11.

internação compulsória para reincidentes em situação de rua que representem uma ameaça à integridade física de qualquer pessoa”.

Cite-se, também, uma tentativa de Emenda Constitucional (EC 87/2007) que buscou incluir dentre as atividades das Forças Armadas “ações sociais civis sobre a assistência social aos moradores de rua”, de iniciativa do senador Expedito Júnior (PR/RO), mesclando-se áreas da segurança e assistência social a essas pessoas.⁴⁹⁵

Verifica-se, portanto, uma atuação estatal (normativa e administrativa) contraditória. Segundo a precisa observação de Maria Carolina T. Ferro:

Igualmente, observamos que a atuação estatal é marcada por uma “esquizofrenia institucional” donde “(...) setores do Estado desenvolvem políticas de atenção e proteção para as pessoas em situação de rua enquanto que, simultaneamente, outros setores colocam em prática políticas de repressão, violência e expulsão destas pessoas do espaço público” (Rosa e Ferro, 2011). Desta forma, a ‘nova relação’ do Estado com a problemática da população em situação de rua, marcada pelo reconhecimento estatal de suas obrigações perante esta população e a elaboração de políticas públicas de caráter social, não suplantou a relação anterior de violência e expulsão, mas ambas convivem simultaneamente.⁴⁹⁶

Essa atuação dicotômica, dentre outras possíveis causas, pode ser interpretada pela permanência do preconceito que ainda vige em relação a essa população, tal como se teve a oportunidade de apresentar no capítulo precedente.

Com efeito, a percepção dessa população “é carregada de preconceitos em relação a sua condição, as fragilidades dessas pessoas são vistas como as únicas causas da própria condição em que o viver na rua é considerado uma escolha individual, enquadrando-se em teorias que analisam esse fenômeno como sendo natural”.⁴⁹⁷

Ganha destaque, aqui, o que foi exposto com base no referencial teórico de Jessé Souza, a partir do qual a naturalização das desigualdades sociais faz com que

⁴⁹⁵ Em sede de sua justificativa, o senador aduziu: “Mais precisamente, seria incluída no *caput* do art. 142 da CF, *in fine*, a destinação das forças armadas para, em tempo de paz, cooperar com ações sociais civis para o desenvolvimento nacional. Acolhido esse entendimento, o Poder Público poderá fixar um amplo programa de ação continuada para a assistência aos moradores de rua e para ações de reintegração destes a suas famílias”. O projeto ainda previa a inclusão de um inciso ao art. 203 da Constituição de modo a incluir “amparo às pessoas que, na forma da lei, sejam consideradas pessoas moradoras de rua”. O projeto não foi aprovado.

⁴⁹⁶ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Op. cit., 2011, p. 63. Tradução livre de: “Igualmente, observamos que la actuación estatal es marcada por una ‘esquizofrenia institucional’ donde “(...) sectores del Estado desarrollan políticas de atención y protección de las personas en situación de calle mientras que, simultáneamente, otros sectores ponen en práctica políticas de represión, violencia y expulsión de estas personas del espacio público” (Rosa y Ferro, 2011). De esta forma, la ‘nueva relación’ del Estado con la problemática de la población en situación de calle, marcada por el reconocimiento estatal de sus obligaciones ante esta población y la elaboración de políticas públicas de carácter social, no ha suplantado la relación anterior de violencia y expulsión, sino que ambas conviven simultáneamente”.

⁴⁹⁷ SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, Junho 2015, p. 76.

se conviva sob a égide de diplomas normativos garantistas, mas com quadros acentuados de miserabilidade social. A população em situação de rua é percebida como um conjunto de indivíduos desviados, sujeitos, vadios, (verdadeiros *outsiders*), os quais são responsáveis pela própria sorte, o que, à luz da ideologia meritocrática do capitalismo, permite a naturalização das mais abissais desigualdades, atribuindo ‘valores’ diferenciais aos indivíduos (cidadãos e subcidadãos).

Em pesquisas realizadas em diferentes cidades, Miriam Krenzinger pontuou a aceitação das vidas nas ruas, em condições de violações sistemáticas, como algo aceitável por parte da sociedade, o que se apresenta como um dos principais desafios para a superação da situação de vulnerabilidade:

A naturalização da “situação de rua” como algo comum e aceitável foi uma questão apresentada nas pesquisas de campo como um entrave para se pensar, de forma propositiva, em alterações dos quadros degradantes, já que a sociedade em geral não se mobiliza e não se indigna com as condições de vida dessas pessoas. Essas indagações foram expostas, especialmente, pelos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Curitiba e Porto Alegre, quanto ao ‘conformismo’ e aceitação da sociedade em relação às condições de vida humana indignas que configuram esse segmento.⁴⁹⁸

Assim, um grande desafio para a superação da situação de vulnerabilidade e alteração deste quadro de violência social é enfrentar a naturalização da situação de rua pela própria sociedade.

Uma contradição manifestada, também, no bojo de uma sociedade inserida em um sistema econômico⁴⁹⁹ que pretende universalizar formalmente direitos, mas que incrementa condições estruturais de produção de pobreza e miséria.⁵⁰⁰

Sem prejuízo do quanto exposto até o momento, é possível verificar que a própria dicotomia presente nesse contexto de profusão de normas que ora pretendem assegurar direitos, ora pretendem criminalizar condutas associadas à situação de rua,

⁴⁹⁸ KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial. pp. 79-106. In: KRENZINGER, Miriam (Org.). **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017, p. 80

⁴⁹⁹ Alysson Leandro Mascaro observa que a relação entre capitalismo e Estado é, necessariamente, eivada de contradições: “A relação entre capitalismo e Estado se estabelece a partir de uma penetração do econômico no político, num processo de implicação recíproca; as duas regiões do todo social se erigem e se estruturam conjuntamente. (...) A articulação entre o nível econômico e o nível político das sociedades capitalistas apresenta variações, contradições, conflitos e rupturas. No capitalismo, as formas da socialidade se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes e Estados”. In: MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 111.

⁵⁰⁰ Nesse sentido, Franz Hinkelammert enuncia: “É mentira querer uma sociedade que reconhece os direitos humanos e que ao mesmo tempo não respeita a economia como última instância, uma instância imprescindível. É mentira falar de paz como direito humano e não falar da situação de vida das pessoas (...) Não é possível reconhecer um direito humano, de modo íntegro pelo menos, se não se assegura a todos essa possibilidade de viver”. In: HINKELAMMERT, Franz. **Mercado versus Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Paulus, 2014, p. 114.

refere-se também às alterações do contexto histórico-cultural em que se inseriu a temática da vida nas ruas: oscilando entre a perspectiva da caridade, filantropia e desvio social/segurança pública.⁵⁰¹

É necessário observar, ainda, que a conquista de normas protetivas específicas para a população de rua é algo recente. Em âmbito federal, apenas em 2005, com a Lei 11.258, é que se assegurou expressamente o atendimento das pessoas em situação de rua junto aos serviços socioassistenciais, alterando a 8.742/93. Posteriormente, houve a construção da PNPSR.

Contudo, todas essas conquistas (repise-se, recentes) se dão ainda num contexto em que tanto a sociedade quanto os setores das administrações públicas carregam consigo concepções pejorativas em relação à população de rua, concepções estas que legitimam condutas violadoras dos direitos dessa população, historicamente alocada (mesmo após a redemocratização do País) à margem social.

Gabriel⁵⁰², pessoa em situação de rua que esteve presente à audiência pública, realizada no Salão Nobre da Universidade Federal do Paraná para debater políticas públicas para a população em situação de rua na cidade de Curitiba, em 24 de agosto de 2018, pontou precisamente: “Não adianta prever direitos, prever moradia, se não acabar com o preconceito”, destacando que a concretização dos direitos dessas pessoas encontra significativo obstáculo nas práticas sociais e institucionais calcadas no preconceito.

O MNPR busca denunciar as violações perpetradas contra a população de rua e romper com esse quadro de humilhação social. A luta da população em situação de rua – intimamente relacionada com a matriz histórica dos direitos humanos, os quais são forjados a partir dos tensionamentos sociais que demandam por mudanças⁵⁰³ – reivindica a concretização das promessas constitucionais e dos direitos

⁵⁰¹ Reflexão extraída a partir do registro de Luciano de Oliveira: “Compreendido como um fenômeno mundial que sofreu transformações ao longo dos séculos, as características que, historicamente, definiram-no foram assentadas em princípios morais, baseados na ideologia da caridade católica, na gestão filantrópica dos pobres e no desvio, situando a existência social de milhares de pessoas sob a ótica da caridade, vadiagem e mendicância”. Luciano Márcio Freitas De Oliveira. “População em situação de rua”. OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas De. “População em situação de rua”. In: FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (orgs.): **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, pp.. 207-209, p. 207.

⁵⁰² Nome alterado. Cf. sobre o evento: “Audiência debate políticas para a população em situação de rua em Curitiba”. Disponível em: < <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/audiencia-debate-politicas-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-em-curitiba/22894>>. Acesso em 03 de janeiro de 2020. Anotações pessoais.

⁵⁰³ Conforme tivemos oportunidade de registrar em: “Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos”. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITÓRIA, Ignacio García. **Direito e Justiça – Estudos Contemporâneos**. Número VIII, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163.

humanos para essas pessoas, ratificando a potência dessas normas, isto é, demonstrando que elas, a exemplo do que ensina Douzinas, “não extraem sua força de uma perfeição futura prevista e descrita, mas da dor e do desprezo sentidos por cidadãos dos Estados que proclamaram o seu triunfo”.⁵⁰⁴

Assim, a efetivação dos direitos dessa população está inserida num contexto contraditório que oscila entre previsão normativa protetiva e práticas institucionais violadoras desses mesmos direitos, o que demanda uma atuação combativa por parte das pessoas em situação de rua em torno do MNPR.

3.5 Da assistência social à demanda pelo direito de moradia (o *housing first* – uma introdução necessária) ou como fazer direito

No presente tópico, apresenta-se o que vem sendo destacado como uma medida mais eficaz para auxiliar as pessoas que se encontram em situação de rua a superarem a situação de vulnerabilidade e minorar a violação sistemática de direitos, medida esta que é justamente a priorização do acesso imediato a uma moradia digna.⁵⁰⁵

É importante registrar, ainda, que o MNPR, a partir do seu III Encontro Nacional vem destacando o acesso imediato à moradia como uma das principais medidas para a saída da situação de vulnerabilidade nas ruas. Durante a terceira edição do Encontro Nacional, Samuel Rodrigues, do MNPR/MG, pontuou que “[p]recisamos discutir uma lógica de saída das ruas e moradia é um caminho”.⁵⁰⁶

Diante deste cenário, neste tópico, resgata-se a criação do modelo *housing first*, desenvolvido no início dos anos 1990 por Sam Tsemberis, psicólogo radicado nos Estados Unidos, que de forma pioneira elaborou uma nova metodologia para auxiliar as pessoas em situação de rua, especialmente as que apresentam problemas graves de drogadição e transtornos mentais, a superarem esse quadro de vulnerabilidade, priorizando de forma imediata o acesso a uma moradia.

⁵⁰⁴ DOUZINAS, Costas. Op. cit., 2009, p. 383.

⁵⁰⁵ O presente trabalho adota como conceito de moradia digna o estampado pelo Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ECOSOC) da ONU, item 7, que será explicitado mais adiante.

⁵⁰⁶ Disponível em CEFÚRIA – Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo. Dia de Lutas e de debates: em Congresso Nacional, população de rua reflete acesso à direitos. Publicado em 19 de agosto de 2016: <<http://www.cefuria.org.br/2016/08/19/dia-de-lutas-e-de-debates-em-congresso-nacional-populacao-de-rua-reflete-acesso-a-direitos/acesso> 30 dezembro 2019>

Contudo, é necessário observar que não se pretende realizar, até pela limitação do presente trabalho, um estudo comparado tampouco exaustivo sobre as diversas modalidades de *housing first*, as quais vêm ganhando terreno e novos matizes em diversos países, mas enfatizar porque a política de moradia para população de rua deve ser priorizada. Assim, neste momento, restringe-se a presente abordagem ao trabalho que deu origem ao *housing first* idealizado por Sam Tsemberis: *Pathways to Housing First – PHF*.⁵⁰⁷

Conforme já pontuado precedentemente, a própria definição estampada no Decreto 7.053/09 parece enfatizar por último o elemento moradia como principal característica elementar da situação de rua como violação de direitos.

Contudo, Sheila Crowley observa de forma muito precisa que a situação de rua é essencialmente um problema de moradia. Segundo a autora, “o único denominador comum a respeito das pessoas que experimentam o desabrigo é que elas enfrentam um problema de moradia”.⁵⁰⁸ Com efeito, ainda na observação da autora “a primeira causa do desabrigo é uma aguda falta de moradias a preço acessíveis para os cidadãos mais pobres. Além de outros desafios, acabar com o desabrigo requererá uma solução habitacional”.⁵⁰⁹

A ausência de uma moradia é um elemento central da situação de rua e muito pouco explorado como primeira medida a ser enfrentada por parte dos gestores

⁵⁰⁷ A partir do trabalho desenvolvido por Sam Tsemberis, PHF, inúmeros outros programas de *housing first* foram desenvolvidos e adaptados em diferentes países. Contudo, muitos compartilham princípios básicos do modelo originário. Nicholas Pleace, em publicação do “European Observatory on Homelessness”, sistematiza três tipos de categorias de programas que provisionam moradia primeiro: a) o Pathways to housing First, b) o *Communal Housing First* (CHF); c) *Housing First Light* (HFL). Todos eles têm a característica comum de prover o acesso imediato à moradia. Contudo, há diferenças entre eles. Por exemplo, o CHF não disponibiliza moradias dispersas no mercado privado imobiliário, destinando conjuntos habitacionais específicos para pessoas em situação de rua. Além disso, todos os serviços de acompanhamento (medicinal, socioassistencial etc.) se concentram no mesmo local, o que difere dos demais modelos. O CHF corre o risco de estigmatizar, perante a sociedade, o local destinado para abrigar as pessoas em situação de rua, tal como defende o criador do PHF. Já este último modelo provê a moradia de forma imediata, porém de maneira dispersa no mercado imobiliário com vistas a evitar aquela mencionada estigmatização. Além disso, oferece uma equipe de apoio que visita o beneficiário do programa, não estando os serviços no mesmo local em que a moradia é localizada. Característica semelhante é apresentada pelo modelo HFL, porém este último não conta com equipes de serviço médico ou serviços de álcool/droga, não se voltando para os casos crônicos de pessoas em situação de rua. O autor observa, ainda, que, embora haja bons resultados em se prover a moradia imediata às pessoas em situação de rua pelos três tipos de programas, o PHF é o que melhor apresenta evidências mais fortes de sucesso. Cf. PLEACE, Nicholas. “Housing First”. **European Observatory On Homelessness**. França: Ministère de l’Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. S/d, p. 3-5.

⁵⁰⁸ CROWLEY, Sheila. Homelessness is about housing. In: BURNERS, Donald W.; DILEO, David L. **Ending Homelessness: Why we haven’t, How we can**. Lynne Rienner Publishers: Boulder London, 2016, pp. 159-175, p. 159. Tradução livre de “The only certain common denominator about persons experiencing homelessness is that they have a housing problem”.

⁵⁰⁹ CROWLEY, Sheila. Op. cit., 2016, pp. 159-175, p. 159, tradução livre de: “The primary cause of homelessness is an acute shortage of affordable and available housing for our poorest citizens. Among other challenges, ending homelessness will require a housing solution”.

públicos. Algo tão óbvio e pouco enfatizado.

É necessário recapitular que muitos serviços públicos – incluindo a própria contagem oficial demográfica via IBGE – ainda adotam como critério de organização para a sua prestação o domicílio do usuário, o que dificulta sobremaneira o acesso da população em situação de rua às diversas políticas públicas.

O próprio Direito organiza os seus institutos e a prestação jurisdicional a partir do critério domiciliar. Nesse sentido, de forma certa Giovanna Bonilha Milano observa que a dimensão espacial é o elemento fundamental para acesso a direitos e serviços. Com efeito, a dimensão socioespacial do sujeito e das cidades “determinam não apenas a fruição de certos direitos, a exemplo do direito à moradia ou a infraestrutura urbana, mas também são variáveis que influem diretamente na transposição da pessoa à condição de sujeito de direitos”.⁵¹⁰

Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves de Farias ressaltam a importância dada pelo Direito ao domicílio da pessoa natural:

As relações sociais são dinâmicas e os fatos sociais estão em constante alteração. Interessa, pois, ao Direito fixar um local onde, presumivelmente, serão encontradas as pessoas. Este lugar é o que se denomina *domicílio ou foro*, correspondendo, portanto, à sede jurídica da pessoa, ao local onde ela se presume presente, praticando atos da vida civil.⁵¹¹

Os autores, ainda, sustentam que “a regulamentação legal do domicílio corresponde, em última análise, à projeção da *proteção constitucional da própria pessoa humana*, eis que a casa é asilo inviolável do indivíduo (CF, art. 5º, XI)”.⁵¹²

Sob tal prisma, fica clarividente que a população em situação de rua está alijada de sua própria humanidade, sob a perspectiva da tutela normativa dos direitos a partir do domicílio.

O próprio acesso formal à justiça, através das comunicações dos atos processuais (citação, intimações) é dificultado, sendo “causa de uma série de consequências jurídicas e materiais que atingem esta população, dentre elas a crescente e negativa invisibilidade social”.⁵¹³ Neste ponto, é importante destacar que, embora a tipificação dos serviços socioassistenciais permita que os CENTROS-POP possam fornecer o local de atendimento como endereço de referência para as

⁵¹⁰ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017, p. 27.

⁵¹¹ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 11ª ed. Salvador: JusPodvm, 2013, p. 388.

⁵¹² FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Op. cit., 2013, p. 389.

⁵¹³ CARDIN, Valéria Silva Galdino; DULTRA, Jhonatan Silva de Souza. Da comunicação de atos no Processo Civil: dilema do acesso à justiça de pessoas em situação de rua. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; CARDIN, Valéria Silva Galdino. **Pessoas em situação de rua: invisibilidade, preconceitos e direitos**. Brasília: Zicarewicz Editora, 2018, pp. 312 a 320.

peças em situação de rua, é necessário ter em mente que rotatividade dos usuários, o limite da capacidade de atendimento e a própria dinamicidade da vida nas ruas não garantem que aquela pessoa estará sempre presente naquele mesmo equipamento para recebimento de intimações e citações.

É certo, ainda, que a doutrina diferencia entre domicílio (“centro habitual de negócios jurídicos da pessoa”), moradia (“a mera relação de fato, o local em que está acidentalmente”, sem ânimo de permanência) e residência (“o local em que a pessoa habita, com intenção de permanecer, mesmo que se ausente eventualmente”)⁵¹⁴. Assim, o Código Civil aponta como domicílio da pessoa sem residência habitual qualquer local em que ela for encontrada, nos termos do artigo 73. Dessa forma, paradoxalmente, para fins de imputação normativa, o Direito considera ser a pessoa em situação de rua, isto é, a pessoa desterritorializada, domiciliada no local em que ela for encontrada, colocando-nos diante de mais uma abstração/ficção jurídica.⁵¹⁵

Neste ponto, Giovanna Bonilha Milano ressalta que a própria construção da jurisdição é calcada na abstração espacial do Estado-nação tomada como algo estático. Segundo a autora,

Tal perspectiva, fundada em uma leitura estreita de espacialidade, identifica o ponto de tangência entre o ‘mundo jurídico’ e o ‘espaço’ a partir de uma abstração fundada na circunscrição da aplicação de regras jurídicas ao âmbito de influência do Estado-nação. Aqui o espaço é tomado como um dado estático, localizado e perene no tempo, vinculado a circunscrição de exercício vertical do poder jurídico monopolizado pelo Estado em um determinado território.⁵¹⁶

Tal constatação, quando confrontada com a situação de rua, marcada pela constante desterritorialização das pessoas e pela dinâmica errante dos sujeitos, torna evidente a contradição e a ficção jurídica a partir da qual a organização da jurisdição e, por conseguinte, a tutela judicial de direitos e serviços é construída ratificando o processo de exclusão dessas pessoas.

Ora, pelo que foi até aqui exposto, já se torna evidente que tomar a moradia como primeira medida para a abordagem da situação de rua deve ser algo

⁵¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Op. cit., 2013, p. 389.

⁵¹⁵ Parte da doutrina chega até mesmo a indicar a impossibilidade de existir pessoa sem domicílio, diante da norma prevista no artigo 73 do Código Civil: “Esta última regra expressa, ainda, o princípio da obrigatoriedade do domicílio, pois não existe a possibilidade de pessoas sem domicílio em nosso sistema, motivo pelo qual a morada ou paradeiro são equiparados a domicílio como medida de imputação jurídica”. MEDINA, José Miguel Garcia, ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Código Civil Comentado. São Paulo**: Revista dos Tribunais, 2018, Versão e-book (ProView).

⁵¹⁶ MILANO, Giovanna Bonilha. Op. cit., 2017, p. 35.

imprescindivelmente enfatizado.⁵¹⁷ Porém não apenas em razão da contradição entre direito e espaço é que a moradia para as pessoas em situação de rua deve ser priorizada. Também em decorrência da limitação do alcance da rede socioassistencial, quando estruturada de forma desarticulada de um local habitacional seguro, é que desponta a necessidade de se cambiar de metodologia.

Com efeito, a resposta estatal tradicionalmente ofertada para lidar com a situação de rua foi (e ainda é) primordialmente a assistência social e, posteriormente, a saúde como ficou demonstrado no processo de construção da PNPSR. Neste ponto, é importante destacar que a própria porta de entrada da população de rua no sistema de proteção de direitos⁵¹⁸, do ponto de vista normativo, foi justamente pela assistência social com a aprovação da Lei 11.258/05, que alterou a Lei 8.742/93 (LOAS).

Em que pese o art. 8º, §4º, do Decreto 7.053/09, prever que a rede de acolhimento temporário deve realizar uma articulação com programas de moradia popular promovidos pelo Governo Federal, estaduais e municipais, não se estabelece, contudo, o que se pretende abarcar por programas de moradia popular (que tipos de programas), tampouco se o acesso a tais programas se daria como última fase no processo de atendimento ao cidadão nos serviços socioassistenciais como normalmente ocorre com a tradicional concepção “linear”, “etapista” (*staircases*) em que a pessoa consegue acessar uma moradia como último nível de um longo planejamento de recuperação/tratamento. Em suma, a previsão normativa, tal como elaborada não destaca a priorização do acesso *imediato* a uma moradia.

Por modelo linear/etapista, entende-se a estruturação dos serviços de atendimento à população em situação de rua em que a moradia é apresentada como o último elemento a ser assegurado à pessoa, como se se tratasse de um quadro clínico evolutivo em que o sujeito, após demonstrar que possui capacidades de morar sozinho, seria contemplado com uma moradia.

⁵¹⁷ Nicholas Pleace observa que priorizar a moradia primeiro (HF) não significa extirpar ou substituir de uma vez por todas os serviços que são disponibilizados para a população de rua. Em alguns lugares há oferta da moradia primeiro e manutenção dos serviços outra disponibilizados. Segundo o autor, “Housing First is not designed to replace all existing homelessness services and has been used as one part of a mixture of services to respond to homelessness”. O autor observa que a manutenção dos serviços tradicionais pode continuar sendo ofertada para os casos menos crônicos. PLEACE, Nicholas. Housing First. **European Observatory On Homelessness**. França: Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. S/d, p. 6.

⁵¹⁸ Enfatiza-se aqui “sistema de proteção”, pois a criminalização dessa população sempre foi (e ainda continua sendo) a tônica.

Sam Tsemberis observa que esse modelo, que ele denomina de “modelo linear”, oferece a moradia como uma recompensa pela sobriedade de adesão coativa a tratamentos ofertados às pessoas em situação de rua.⁵¹⁹

Nesse sentido, veja que a própria tipificação nacional dos serviços socioassistenciais apresenta o acesso às Repúblicas como local de moradia às pessoas que estão em processo de saída das ruas.⁵²⁰

Contudo, para a pessoa em situação de rua conseguir uma maior estabilidade e apenas, como última etapa, poder acessar uma moradia individualmente sua é uma tarefa hercúlea nos moldes tradicionalmente construídos. Como demonstrado, as pessoas que estão em situação de rua possuem necessidades diárias e prementes a serem atendidas. Além disso, os equipamentos não raras vezes não ofertam serviços de albergagem e alimentação suficientes para atender todas as pessoas que estão nas ruas.

A burocratização dos serviços também dificulta o acesso dessas pessoas a um simples pernoite, muitas vezes. Elas precisam se deslocar até os serviços de atendimento, em horários específicos e rígidos, para conseguirem garantir uma alimentação ou uma vaga para um simples pernoite.⁵²¹

Trata-se de verdadeira *via crucis*, que longe de buscar a tão almejada autonomia do indivíduo, tão somente se cria fluxos para a manutenção da dependência dos sujeitos em relação às malhas socioassistenciais.

Além de uma rotina rígida fixada indistintamente a todos os usuários, é necessário registrar que os equipamentos socioassistenciais são tradicionalmente estruturados para atender a uma gama diversificada de pessoas com múltiplas

⁵¹⁹ TSEMBERIS, Sam. **Housing First – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders**. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010, p. 14.

⁵²⁰ De acordo com a tipificação, o Serviço de acolhimento em República é: “Serviço que oferece proteção, apoio e moradia subsidiada a grupos de pessoas maiores de 18 anos em estado de abandono, situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, com vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados e sem condições de moradia e autossustentação. O atendimento deve apoiar a construção e o fortalecimento de vínculos comunitários, a integração e participação social e o desenvolvimento da autonomia das pessoas atendidas. O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas”. Cf. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. DF: Brasília, 2014.

⁵²¹ Tomem-se como exemplo os CENTRO-POPs em Curitiba. Eles possuem, em geral, horário de atendimento das 8hs até as 17hs. Já as casas de passagem na cidade funcionam com entrada às 19hs e saída às 7hs. Para conseguirem uma vaga, elas devem chegar antes ou ter algum encaminhamento específico. Ora, uma pessoa que esteja em situação de rua a procura de emprego, realizando entrevistas, ou até mesmo realizando “bicos” em horários de contraturno, por exemplo, é para ela manifestamente impossível se adequar aos horários de atendimento nos equipamentos.

particularidades a um mesmo tempo, ao invés de se debruçar sobre as especificidades de cada sujeito (como ocorre com o PHF), o que tão somente concorre para vulnerar ainda mais os direitos dessas pessoas ao se violar a sua individualidade.

Assim, a prestação dos serviços socioassistenciais desarticulada de uma política que viabilize o acesso à moradia individual tem a sua eficácia comprometida.

Neste ponto específico, em relação à criação de espaços coletivos de convivência para as pessoas em situação de rua, algumas observações devem ser registradas.

Muito se idealiza que os espaços coletivos (como os outrora denominados albergues) são importantes para a criação de vínculos entre os sujeitos. Contudo, a alocação de uma gama variada de pessoas com diferentes trajetórias de vida e especificidades distintas sob um mesmo tratamento homogêneo tão somente fragiliza a potencial criação de vínculos. Nesse sentido, Igor Borysow e Juarez Furtado apontam que, a despeito de algumas pessoas criarem vínculos com a equipe técnica nas abordagens iniciais, a alta rotatividade de pessoas nos albergues, a heterogeneidade de situações e particularidades dos indivíduos colocados sob um mesmo teto desestimulava a criação de vínculos entre os sujeitos. Com efeito, o que poderia ocorrer era uma dependência com algumas poucas pessoas da própria equipe. Segundo os autores,

No entanto, as relações entre os albergados em si eram frágeis e na maior parte dos casos inexistentes. A rotatividade de pessoas, as situações de violência e o preconceito entre pessoas vivendo a mesma condição foram identificadas como barreiras à construção de relacionamentos entre os mesmos. Desse modo, percebe-se que a vinculação a outros serviços, a outras pessoas e à sociedade mais geral é feita, sobretudo, pela intermediação da equipe técnica, o que pode levar à dependência e à degradação da assistência em assistencialismo.⁵²²

Além disso, outras duas questões não podem ser olvidadas em relação aos serviços socioassistenciais que fornecem abrigo temporário à população de rua.

Uma delas é justamente o constante relato de maus tratos sofridos durante a utilização dos serviços. Em pesquisas realizadas nas cidades de Salvador (BA), São Bernardo (SP), Curitiba (PR), Rio de Janeiro (RJ) e Porto Alegre (RS), Miriam Krenzinger observou que as agressões vão desde violência moral até mesmo violência física contra as pessoas em situação de rua. Segundo a autora:

⁵²² BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersetoriais para a população em situação de rua. *Rev. esc. enferm. USP, São Paulo*, v. 48, n. 6, p. 1069-1076, Dezembro 2014, p. P. 1075.

No que tange a violências perpetradas pelo poder público, foram assim identificadas as oriundas das instituições dos sistemas de proteção social e de atendimentos: pela prestação de serviços com baixa qualidade e pelo despreparo de seus profissionais; pela omissão, negação ou negligência no oferecimento de atendimento; por meio de ações concretas, como agressões e maus-tratos nos equipamentos. (...) Estas questões foram relacionadas, nas falas, às discriminações e preconceitos pessoais dos profissionais destas instituições diante dos aspectos físicos que apresentam este público, descritos em termos do ‘mau cheiro’, com ‘vestimentas rasgadas e sujas’. Em contrapartida, eles próprios indicaram não acessar os serviços da saúde, com uma autopercepção negativa, expressada em termos da ‘aparência’ que têm.⁵²³

Nesse mesmo sentido, o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável – CNDDH também apresentou dados que refletem violações da população de rua no interior dos equipamentos de acolhimento institucional. O aludido Centro estima um número de 3.141 pessoas vitimadas durante a utilização dos serviços de acolhimento. As denúncias compreendiam recusa de atendimento, demora excessiva no atendimento, negligência em limpeza do equipamento, ameaça, abuso de autoridade, humilhação, superlotação, proliferação de doenças bacterianas (como tuberculose) dentre outros.⁵²⁴

No ano de 2016, a Folha de São Paulo realizou algumas entrevistas com pessoas que se encontravam em situação de rua, as quais, mesmo em períodos de baixas temperaturas, indicavam preferir ficar na rua em vez de ir para um serviço de acolhimento, justamente em razão das violações e restrições de direitos acima pontuadas. Cristiano, pessoa em situação de rua, por exemplo, relatou que:

Existe muita discriminação dos funcionários nos abrigos. Tratam a gente como animal. Não vira. [É melhor] ficar na rua mesmo. Você vai pedir alguma coisa pra eles e eles já vem xingando, perguntando por que a gente não vai trabalhar. Tem albergue que você tem de entrar às 16h e sair às 7h.⁵²⁵

Priscila, pessoa em situação de rua em São Paulo, a seu turno, aponta justamente para a alternativa discutida neste tópico, que é especificamente a da moradia:

⁵²³ KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial. In: KRENZINGER, Miriam. **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017, pp. 79-106, p. 85.

⁵²⁴ Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável. **Violações contra a população em situação de rua no Brasil – Um exercício de análise dos dados do CNDDH**. Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável, 2010-2014, p. 53-64.

⁵²⁵ Entrevista concedida à Folha de São Paulo em: Por que as pessoas em situação de rua em SP não querem ir para os abrigos?. **Folha de São Paulo: Folha Digital**. Caderno Cotidiano, 16 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1782290-por-que-as-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-nao-querem-ir-para-os-abrigos.shtml>> Acesso em 24/10/2019.

Pra melhorar, podiam tirar a gente da rua. Tem tanto prédio construído. Podiam fazer CDHU, pegar nossos nomes e colocar a gente pra morar lá dentro. A nossa parte a gente tinha de fazer. Pagar a luz, a água, o gás. Se dessem essa oportunidade... É isso que eu estou esperando. Eu não. Nós todos.⁵²⁶

Além de aspectos como o preconceito socialmente enraizado e que também atinge profissionais que atuam nesses equipamentos, é necessário ter em mente que a perpetração da violência já está na própria forma de estruturação dos serviços de abrigo coletivos: busca-se, num mesmo espaço, atender uma gama variada de pessoas que possuem inúmeras particularidades, alguns com transtornos mentais e com problemas de drogadição, o que concorre para o aumento da tensão no interior dos equipamentos e, por conseguinte, na violação sistemática de direitos.

Outra questão a ser enfrentada e que pode se manifestar de forma sutil e não perceptível diz respeito ao incremento da violência psicológica sofrida pelo sujeito que se vê obrigado a repetir os mesmos procedimentos e entrevistas da assistência nesses espaços. Daniel de Lucca observa com precisão esse aspecto ao enunciar:

Daí se entende um pouco mais toda resistência que se têm para com estas instituições. Como que por uma repetição tautológica de tragédias e rupturas, estes mecanismos institucionais impõem aos usuários o reconhecimento do fracasso de suas vidas, asseverando seus erros, por mais banais que sejam. (...) Com isso, num mesmo e precário espaço concentram-se figuras e vulnerabilidades das mais diversas (...)⁵²⁷

O indivíduo, portanto, rotineiramente é obrigado a repetir a ‘sua’ história de fracasso toda vez que necessita de algum serviço, o que pode aguçar aquele sentimento de inferioridade e humilhação especialmente no contexto meritocrático em que se está inserido, como se observou no capítulo anterior.

O autor ainda traz à tona a constante tentativa de “normalização” do indivíduo no interior das dinâmicas dos equipamentos socioassistenciais em que os sujeitos são impelidos a cumprirem regras, buscarem seus documentos, familiares, dentre outras atividades num suposto projeto de resgate da autonomia e da “vida normal”:

O jogo das forças ali investido busca incentivar seu usuário na transformação de sua vida, na busca de seus documentos e de sua família, de sua “motivação” e “auto-estima”. Para isso, o corpo do indivíduo, seus desejos, seus gestos e sua fala, são colocados sob a vigilância atenta da câmera, da

⁵²⁶ Entrevista concedida à Folha de São Paulo em: Por que as pessoas em situação de rua em SP não querem ir para os abrigos? **Folha de São Paulo: Folha Digital**. Caderno Cotidiano, 16 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1782290-por-que-as-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-nao-querem-ir-para-os-abrigos.shtml>> Acesso em 24/10/2019.

⁵²⁷ COSTA, Daniel De Lucca Reis. Vidas de rua em jogo: Políticas Públicas, Segurança e Gestão da População de Rua em São Paulo. In: VALENCIO, Norma E L. S.; CORDEIRO Angélica A. **Anais do Seminário Nacional População Em Situação De Rua: Perspectivas E Políticas Públicas**. Vol. 1, nº 1. Universidade Federal de São Carlos/SP: 14 de novembro de 2008, pp. 208-218, p. 213.

assistente, do monitor, do educador e, por vezes, do próprio colega ao lado. Ali o usuário, de um modo ou outro, tem de se submeter à horários, lugares, normas rígidas, números, fichas cadastrais e filas para quase tudo.

(...)

Funcionando como um dispositivo de estocagem, ele recolhe, armazena e mantém sob vigilância uma heterogênea multidão de sujeitos e subjetividades.⁵²⁸

Neste ponto, resgata-se a menção às casas de correção do período de consolidação do capitalismo pontuada no primeiro capítulo. Trata-se de importante aspecto a ser levado em conta no momento da elaboração de políticas públicas a essa população: acautelar-se para não desrespeitar a individualidade dos sujeitos ao submetê-los a uma procedimentalização que busque uma possível “normalização” da pessoa.

Irene Serafino e Lila Luz observam que os espaços de acolhimento são retratados por algumas pessoas em situação de rua como um regime semiaberto:

Neste sentido, relatos de pessoas em situação de rua retratam o abrigo como presídio semiaberto e estratégia de afastamento e apontam a falta de verdadeiros programas de inserção social que deveriam acompanhar a estada nos abrigos para proporcionar à saída da situação de vulnerabilidade.⁵²⁹

Note-se, neste ponto, que a ausência de integração dos serviços sociassistenciais com outras políticas que propiciem a superação da vulnerabilidade com condições de saída das ruas tão somente concorre para perpetuar a situação de rua dessas pessoas. Neste ponto, Luiz Kohara observa que “a moradia distingue-se dos serviços de abrigamento ligados à Assistência Social, como albergues, centros de acolhida ou mesmo repúblicas, nos quais não oferecem condições de autonomia”.⁵³⁰

No censo realizado em São Paulo, no ano de 2015, dentre as pessoas em situação de rua que foram entrevistadas, a maioria delas indicou como primeira alternativa para a saída das ruas a moradia:

Foi então solicitado que escolhessem entre um elenco de alternativas, qual a que considera a mais importante com vistas à saída da rua.

⁵²⁸ COSTA, Daniel De Lucca Reis. Op. cit., 2008, pp. 208-218 p. 211 e 213.

⁵²⁹ SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. *Revista katálysis*, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, Junho de 2015, p. 82.

⁵³⁰ KOHARA, Luiz Tokuzi. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior – Processo N° 114656/2016-9: **A Moradia é a base estruturante para a vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua**: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. UFABC: São Paulo, 2018, p. 12. O relatório foi aprovado e gentilmente cedido pelo pesquisador, a quem registramos os votos de agradecimento pelo compartilhamento de tão importante pesquisa.

A moradia permanente foi a alternativa mais indicada (37% e 30%), seguida pelo desejo de ter um emprego fixo (36% e 26%). Entre os moradores de rua a superação da dependência de álcool e drogas foi indicada por 14%, proporção bem maior que a dos acolhidos (6%).⁵³¹

Contudo, do ponto de vista estatal, a construção de políticas habitacionais para a população em situação de rua parece não ser a prioridade, em que pese a ausência de moradia ser uma questão central para a população de rua.⁵³²

Nesse sentido, Luiz Kohara em sua pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua, observou que, apesar de a população em situação de rua estar presente no cotidiano dos grandes centros urbanos, “não há programa habitacional que atenda às suas especificidades, como a falta ou a irregularidade de renda, a heterogeneidade e as situações de vulnerabilidades sociais, por exemplo”.⁵³³

O autor observou durante sua pesquisa que as pessoas em situação de rua que conseguiram conquistar uma moradia o fizeram como resultado de pressões sociais e de iniciativa de alguns gestores públicos, e não como decorrência de um processo estruturado de política pública desenvolvido de forma sistemática pelas instituições públicas.⁵³⁴

O Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, desde 2009, construiu 4,405 milhões de unidades habitacionais em que 1,526 milhões dessas unidades foram destinadas para as famílias que recebem até R\$1.800,00 (a faixa 1 do programa) para as quais há subsídio de até 90% em relação ao valor do custo da habitação. Contudo, apenas aproximadamente 200 unidades habitacionais foram destinadas a pessoas em situação de rua.⁵³⁵

Outrossim, é necessário observar que dentre as prioridades estabelecidas no art. 3º da Lei 11.977/09, que rege o PMCMV, a população em situação de rua não é

⁵³¹ Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS – Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Pesquisa Censitária Da População Em Situação De Rua, Caracterização Socioeconômica Da População Adulta Em Situação De Rua E Relatório Temático De Identificação Das Necessidades Desta População Na Cidade De São Paulo** – Produto XV. São Paulo: 2015, p. 32.

⁵³² BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge. Pesquisa social participativa construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo. In: BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge (coordenadores). **População de Rua – Pesquisa Social Participativa**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 25-104, p. 69.

⁵³³ KOHARA, Luiz Tokuzi. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior – Processo N° 114656/2016-9: **A Moradia é a base estruturante para a vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua**: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. UFABC: São Paulo, 2018, p. 10.

⁵³⁴ KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, p. 12.

⁵³⁵ KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, p. 118.

contemplada expressamente para fins de alcance da legislação.⁵³⁶

O acesso à moradia também não se afigura, em regra, como alternativa à saída das ruas no horizonte dos profissionais que trabalham diretamente com essa população.

Ao tempo da realização da pesquisa social participativa “Construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo”, realizada em 2015, coordenada por Emília e Jorge Broide, houve uma fraca abordagem da temática habitacional como forma de alternativa à situação de vulnerabilidade entre os profissionais entrevistados que trabalham com a população de rua. Os coordenadores da pesquisa sustentam, a respeito de tal fato, que “podemos levantar como hipótese que o fluxo de encaminhamentos internos à própria rede assistencial, com todas as dificuldades relatadas, impede os profissionais de vislumbrar uma saída de seus usuários do sistema onde ficam cronificados”.⁵³⁷

Sam Tsemberis, desenvolvedor do *Pathways to Housing First – PHF*, pontua que as causas da ida para as ruas podem ser diversas de país para país, mas os problemas que as pessoas, uma vez estando nas ruas, enfrentam são comuns e partilhados pelos que estão nessa situação.⁵³⁸

É necessário observar que a ida da pessoa para as ruas incrementa os problemas de saúde, vitimização, subnutrição, exaustão, além de comprometer a saúde mental e exacerbar a propensão ao uso de substâncias psicoativas.⁵³⁹ A aposta na moradia é, portanto, em primeiro lugar, uma condição de saúde da pessoa em situação de rua.

Em síntese, o PHF desenvolvido pelo aludido autor consiste em “ofertar uma moradia em primeiro lugar, e depois combinar essa moradia com serviços de apoio e

⁵³⁶ Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:
I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);
II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;
III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero;
IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

⁵³⁷ BROIDE, Emília Estivalet; BROIDE, Jorge. Pesquisa social participativa construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo. In: BROIDE, Emília Estivalet; BROIDE, Jorge (coordenadores). **População de Rua – Pesquisa Social Participativa**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 25-104, p. 69.

⁵³⁸ TSEMBERIS, Sam. **Housing First – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders**. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010, p. 1-2.

⁵³⁹ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 3.

tratamento”.⁵⁴⁰

O modelo linear/etapista oferece a moradia como uma recompensa de sobriedade de adesão coativa a tratamentos. Em 1999, o Departamento de Habitação e de Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos apresentou dados de um estudo realizado na Filadélfia em relação a esses programas tradicionais (etapistas) de acesso à moradia, demonstrando que dois terços das pessoas retornaram à situação de rua, sendo que a maioria dessas pessoas apresentavam tanto problemas mentais quanto de dependência química.⁵⁴¹ Já o modelo desenvolvido pelo programa PHF apresenta índices de 85% a 90% de pessoas que permanecem domiciliadas.⁵⁴²

Nicholas Pleace observa, em relação ao modelo tradicional (*staircases*), que as regras para se avançar cada etapa são rígidas [diante do grau de vulnerabilidade da pessoa envolvida] além de a equipe desses serviços apresentar um comportamento julgador acerca do comportamento da pessoa em situação de rua (quando o sujeito, por exemplo, “falha” em não evoluir para as próximas etapas).⁵⁴³ Tal sistemática tão somente reforça a estigmatização e a humilhação pessoal do indivíduo, atribuindo-lhe a responsabilidade da falha, a qual, no entanto, é tributária da própria forma de se organizar esse sistema linear/etapista.

Um ponto muito importante destacado nos estudos de Sam Tsemberis é que, diversamente do que se pensa, a permanência contínua de pessoas em situação de rua, especialmente dos casos crônicos, não se refere a um fracasso individual da pessoa, mas decorre da própria ineficácia da rede de atendimento em atender as diversas especificidades deste grupo populacional.⁵⁴⁴

Segundo Sam Tsemberis, “a moradia é fundamental para a sobrevivência e reúne as necessidades humanas básicas de refúgio e segurança, que são primárias para todos nós”.⁵⁴⁵ O acesso à moradia não é condicionado, no bojo do PHF, à manutenção de sobriedade ou qualquer outra condicionante. Apenas dois requerimentos são necessários: i) visitas semanais: o usuário do programa deve

⁵⁴⁰ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 4.

⁵⁴¹ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 14. O que se chama de modelo linear (*linear residential treatment system*) ou etapista é aquele em que a pessoa tem que demonstrar, previamente, a capacidade de residir sozinha, após a necessária adesão aos serviços disponibilizados.

⁵⁴² TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 19.

⁵⁴³ PLEACE, Nicholas. *Housing First*. **European Observatory On Homelessness**. França: Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. S/d, p. 9.

⁵⁴⁴ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 15.

⁵⁴⁵ TSEMBERIS, Sam. **Housing First** – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010, p. 15.

concordar em receber a equipe semanalmente, ao menos uma vez por semana; ii) contribuição de 30% do que ganha para pagamento do aluguel. Contudo, caso o usuário não tenha qualquer tipo de receita ou não receba qualquer benefício governamental com que possa contribuir, a equipe do PHF o auxiliará a obter algum benefício e pagará a sua parte do aluguel.⁵⁴⁶

Os princípios básicos do PHF são: a) a moradia é um direito humano fundamental; b) respeito e afeto pelos beneficiários; c) comprometimento da equipe para trabalhar com os beneficiários; d) moradias dispersas e individuais; e) separação entre a moradia e os serviços; f) escolha dos beneficiários e auto-determinação; g) recuperação orientada; h) redução de danos,⁵⁴⁷ os quais são brevemente sintetizados na forma a seguir:

a) A moradia como direito humano fundamental:

Sam Tsemberis enfatiza que a moradia é um direito humano básico. Com efeito, ela está prevista em vários documentos internacionais, dentre os quais são destacados: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXV, item 1⁵⁴⁸, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu art. 11.1.⁵⁴⁹, na Convenção Americana de Direitos Humanos, tangencialmente, quando se tutela a proteção ao domicílio, em seu art. 11, 2.⁵⁵⁰. Além disso, a moradia está constitucionalmente assegurada no art. 6º da Constituição da República como direito social fundamental.

Neste ponto, o acesso à moradia deve ser compreendido como acesso a uma moradia adequada, podendo-se adotar como parâmetro a observação lançada pelo

⁵⁴⁶ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 35.

⁵⁴⁷ Normalmente são esses os princípios traçados (TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. p. 18). Mas eles podem ser sinteticamente resumidos nos seguintes (os quais, inclusive, são destacados no sítio eletrônico do desenvolvedor do projeto): a) acesso à moradia sem condicionantes prévias; b) escolha do beneficiário e autodeterminação; c) recuperação orientada; d) suporte individualizado e pessoalizado; e) integração social e comunitária. Cf. <https://www.pathwayshousingfirst.org/> Acesso em 20 de setembro de 2019.

⁵⁴⁸ Artigo XXV, 1: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle”.

⁵⁴⁹ Artigo 11.1. “Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

⁵⁵⁰ Artigo 11.2: 2. “Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, na de sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação”.

Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ECOSOC) da ONU, item 7:

Na visão deste Comitê, o direito à moradia não deve ser interpretado estreita ou restritivamente que o equipare, por exemplo, a simplesmente ter um teto sobre a cabeça, tampouco concebido exclusivamente como uma mercadoria. Ao invés, o direito à moradia digna deve ser visto como um direito de viver em um lugar com segurança, paz e dignidade. Isso é apropriado por ao menos duas razões. Em primeiro lugar, o direito à moradia é integralmente ligado a outros direitos humanos e aos princípios fundamentais nos quais o Pacto é pautado. Assim, a dignidade inerente à pessoa humana da qual os direitos contidos no Pacto dizem ser derivados requer que o termo moradia seja interpretado de modo a dar conta de outras considerações, especialmente de que o direito à moradia deve ser assegurado a todas as pessoas independentemente de contrapartidas ou acesso a recursos econômicos. Em segundo lugar, a referência ao artigo 11(1) deve ser lida não apenas como referência a uma moradia, mas a uma moradia adequada. Tal como a Comissão Sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Abrigo para o ano 2000 sustentaram: “Abrigo adequado significa... **privacidade adequada, espaço adequado, segurança adequada, iluminação adequada e ventilação, infraestrutura básica adequada e localização adequada com respeito ao trabalho e facilidades básicas – tudo a um custo razoável**”.⁵⁵¹

Nesse sentido, o PHF sustenta que, por se tratar de um direito humano, o acesso à moradia deveria ser universalmente assegurado, independentemente da condição (física ou psíquica do indivíduo), razão pela qual Sam Tsemberis diz que o acesso à “moradia primeiro” por ele desenvolvido não realiza discriminações, a não ser para garantir que a pessoa mais vulnerável seja selecionada.⁵⁵²

b) Respeito e afeto pelos beneficiários

Trata-se de um princípio que, longe de ser redundante, deve ser reforçado quando se pensa no atendimento à população de rua. Sam Tsemberis observa que a equipe deve estar atenta para acolher e gerar empatia nos usuários. O autor observa que nos mais variados e diversos serviços os membros das equipes apenas se limitam a sentar diante da pessoa e indagar inúmeros dados sociais e demográficos sem estabelecer conexão e empatia com a pessoa, desatentando-se para a importância da comunicação não verbal.⁵⁵³

Neste ponto, muitas vezes as pessoas em situação de rua são submetidas a longos e rotineiros questionários para acessar os serviços, causando-lhe a já aludida

⁵⁵¹ Tradução livre do item 7 do “Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Report On The Sixth Session (25 November– 13 December 1991). **E/1992/23**”.

⁵⁵² TSEMBERIS, Sam. **Housing First** – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010, p.19.

⁵⁵³ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 20.

repetição da sua condição social de vulnerabilidade, o que pode ser apontado como uma repetição da violência já sofrida. Além disso, o elevado número de usuários nos serviços, o baixo número de servidores e a necessidade de dar vazão à demanda tão somente concorrem para burocratizar e distanciar o atendimento, a empatia.

c) comprometimento da equipe para trabalhar com os usuários

Da mesma forma como o princípio anterior, algo que deveria ser óbvio é mais uma vez reforçado pelo PHF. O comprometimento com o usuário deve ser construído de modo que ele não se sinta só. Sam Tsemberis enfatiza que tradicionalmente nos serviços construídos para atendimento à população de rua, paradoxalmente, as pessoas se sentem sozinhas, mesmo estando na presença de servidores e outras pessoas, já que não há um envolvimento, um comprometimento pessoal com aquela determinada pessoa. O autor enfatiza que a pessoa deve se sentir acolhida mesmo nos períodos de recaída.⁵⁵⁴

d) moradias dispersas e individuais

O objetivo de se alocar moradias dispersas é estabelecido para evitar a estigmatização de um local específico de moradia e convivência de pessoas em situação de rua. O PHF limita até o máximo de vinte por cento de unidades em uma determinada edificação. Os locais são escolhidos pelos próprios usuários. Os apartamentos são alugados no mercado imobiliário e atendem aos parâmetros governamentais de qualidade.⁵⁵⁵

Outrossim, as moradias são individuais e não coletivas, o que tende a respeitar a privacidade e individualidade dos sujeitos, evitando-se a violação sistemática de direitos que ocorre nos espaços coletivos de habitação tal como retratado anteriormente.

e) separação entre a moradia e os serviços

⁵⁵⁴ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 21.

⁵⁵⁵ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 21-22.

Este princípio do PHF se refere à não confusão entre moradia e rede de serviços: as equipes se localizam fora do local da residência e estão em prontidão para atendimento em situações de necessidades. Além disso, caso os usuários do programa apresentem alguma recaída (seja em razão de drogadição ou de alguma crise mental grave), eles não perdem o direito de continuar residindo no local. Sam Tsemberis observa que, como qualquer outra pessoa, o beneficiário apenas seria retirado da sua morada em caso de uso indevido do imóvel (como utilização para prática de crimes, não pagamento do aluguel etc.). E mesmo neste caso, a equipe do PHF auxiliaria na localização de outro local.⁵⁵⁶

f) **Escolha do usuário e autodeterminação**

Diferentemente dos serviços tradicionais de atendimento às pessoas em situação de rua, especialmente as que apresentam problemas com drogadição e doenças mentais, o PHF enfatiza que elas não perdem a sua humanidade e condição de construir seus próprios objetivos. Ao se limitar a capacidade de escolha e participação das pessoas na construção dos seus objetivos e plano de recuperação, acaba-se por desestimular o resgate de sua própria autonomia. Uma vez domiciliados, os usuários cessam aquela luta diária pela sobrevivência física e começam a focar nas áreas de interesse de suas próprias vidas.⁵⁵⁷

Assim, estimula-se que os próprios usuários construam seus objetivos de vida e organização. Para tanto, eles contam com o apoio da equipe do programa. Os indivíduos não são obrigados a aderir a este ou aquele serviço ou tratamento ofertados como condição para permanecerem na moradia. Contudo, uma única condição é receber ao menos semanalmente a equipe que lhe presta auxílio.

g) **Recuperação orientada**

A recuperação é entendida como o processo no bojo do qual a pessoa é capaz de viver, trabalhar e participar completamente da vida comunitária. Para tanto, o PHF concebe que a recuperação passa pela escolha e autodeterminação do sujeito

⁵⁵⁶ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 24.

⁵⁵⁷ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 25-26.

envolvido. Neste ponto, especialmente em relação aos casos em que há uso contínuo de substâncias químicas, como a manutenção da moradia não está vinculada a critérios de sobriedade ou adesão a tratamentos específicos, os beneficiários se sentem mais confortáveis e abertos a, inclusive, conversar sobre o uso de substâncias num contexto de redução de danos. O usuário do programa, portanto, juntamente com a equipe vai construindo os seus objetivos, inclusive os de recuperação. Assim, é interessante que as equipes contem com especialistas e gradativamente vá ampliando a oferta de serviços, como auxílio na obtenção de emprego, adesão a algum programa de recuperação orientada caso necessário, etc.⁵⁵⁸

h) **Redução de danos**

Este princípio busca reduzir as consequências negativas do uso abusivo de drogas lícitas e ilícitas. A abordagem não se dá enfatizando a imposição de abstinência, mas auxiliando o beneficiário a perceber que o uso abusivo das drogas pode comprometer outras áreas da sua saúde e convivência comunitária, tais como sexo sem proteção, incômodo aos vizinhos, endividamento com consequente não pagamento do aluguel, etc., fatores que podem colocar em risco sua vida.⁵⁵⁹

O mesmo raciocínio é aplicado para pessoas com transtorno mental grave e que são acumuladoras. Sam Tsemberis observa que a redução de danos não é uma solução permanente, mas uma abordagem inicial que busca reduzir as consequências do comportamento abusivo, viabilizando o comprometimento do beneficiário com sua recuperação.⁵⁶⁰

A apresentação dos princípios estruturantes do PHF já evidencia uma abordagem mais humanizada e individualizada em relação às pessoas que se encontram em situação de rua, diversamente do modelo tradicional hoje vigente.

Os usuários normalmente são referenciados ao programa a partir de abrigos, serviços de emergências, serviços de sopas, hospitais psiquiátricos, incluindo pessoas que enfrentaram períodos no cárcere. Em um menor número, os próprios usuários buscam se referenciar ao programa. Conforme pontuado acima, prioriza-se a pessoa mais vulnerável, aquela que esteja em situação de rua, que tenha graves

⁵⁵⁸ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 27-28.

⁵⁵⁹ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 29

⁵⁶⁰ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 29.

problemas mentais e/ou de adicção e que expressamente manifeste o seu desejo em fazer parte do programa.⁵⁶¹

O encontro inicial é realizado no local escolhido pelo próprio usuário e dele, normalmente, participam o líder da equipe do PHF, juntamente com o membro responsável pelas questões da moradia. De todo modo, é importante frisar que o tempo e a dinâmica do engajamento inicial com a equipe são ditados pelo ritmo do usuário.⁵⁶²

A moradia é escolhida pelo usuário a partir das suas preferências. Em alguns casos, os proprietários dos imóveis solicitam conhecer o inquilino, o que, neste caso, eles recebem todo o suporte da equipe do PHF para a entrevista com aquele.⁵⁶³

Após o ingresso na morada e o estabelecimento de um sentimento de segurança, os outros serviços vão sendo estruturados a partir das escolhas dos usuários. Sam Tsemberis observa que, ao se perguntar pela segunda vez como a equipe pode ajudar a pessoa (após a sua alocação em uma moradia segura), as respostas são variadas, em que alguns solicitam apoio para as suas questões de saúde, enquanto outros solicitam restabelecer contatos com a família.⁵⁶⁴

O PHF conta, basicamente, com duas equipes: i) a *Assertive Community Treatment* – ACT, voltada para os casos mais crônicos; ii) a *Intensive Case Management* – ICM, concebida para as situações mais moderadas. Ambas as equipes são pautadas na integração comunitária e na abordagem interdisciplinar e auxiliam as pessoas desde os assuntos mais básicos como auxiliar no manuseio de eletrodomésticos até a realização de consultas médicas com psiquiatras ou exames médicos.⁵⁶⁵

O que o PHF demonstra é que após conseguir acessar a moradia em primeiro lugar, a pessoa em situação de rua tem a possibilidade de conseguir estabelecer

⁵⁶¹ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 36, 35 e 45.

⁵⁶² TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 41.

⁵⁶³ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 43.

⁵⁶⁴ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 44.

⁵⁶⁵ TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 77 e 78. A equipe ACT é normalmente composta por uma enfermeira, psiquiatra, assistente social, um agente para auxiliar nas questões afeta à moradia, um especialista em questões de drogadição e um *peer specialist* (uma tradução literal para o português seria um “par especialista”. Trata-se de uma pessoa que já passou pela situação vivenciada pelo usuário e que o auxilia na integração comunitária e na superação das adversidades vivenciadas, demonstrando tanto para o usuário quanto para a equipe, com base em uma vivência pessoal, que a recuperação é possível). Essa equipe atende na proporção de 1:10 casos. Se a equipe for composta por 7 membros (é possível incluir outras especialidades), serão distribuídos 17 casos para esses profissionais. Já a equipe ICM é composta por pessoas com formação generalista que possuem, contudo, experiência clínica e auxiliam na obtenção/agenciamento dos serviços necessários aos usuários que apresentam um quadro mais moderado. Cf. TSEMBERIS, Sam. Op. cit., 2010, p. 80, 96, 109 e 130.

outros objetivos de vida (busca por trabalho, tratamento de saúde, obtenção de benefícios socioassistenciais etc.), já que a ela foi assegurado um patamar material seguro de habitação, o que contrasta com a lógica hodierna dos serviços para esta população: atualmente, ao sujeito, sem se assegurar qualquer moradia, pretende-se estabelecer metas, objetivos de “recuperação”, sem se viabilizar à pessoa um local seguro em que ela possa “organizar” sua vida e rotina. Trata-se, como já pontuado, de uma tarefa hercúlea já que nem mesmo os pernoites são garantidos às pessoas que deles necessitam em razão da limitação de vagas e/ou em razão de outros critérios de acesso que variam de local para local.

Estar exposto à rua, em condições de extrema pobreza, incrementa as condições de fragilização da própria saúde e significa também estar exposto às mais variadas formas de violência. Assim, providenciar o acesso imediato à moradia, para a partir dela, integrar os demais serviços (tais como assistência, saúde, renda, etc.), respeitando-se a liberdade e individualidade do sujeito, é algo a ser destacado como importante ao modelo ora apresentado.

A moradia, portanto, fornece o suporte material para que haja segurança e maior chances de êxito e eficácia dos serviços integrados a ela.

Além disso, estudos têm demonstrado que os custos para a manutenção de iniciativas como o PHF são mais econômicos do que o tradicional método linear de serviços.

Na cidade de Nova Iorque, onde o idealizador do PHF iniciou a implementação deste programa, um estudo inicial demonstrou que os gastos com os leitos nos abrigos podem chegar anualmente à margem de \$23.000,00 a \$33.000,00. Ao se associar os gastos com hospitalizações, ocorrências policiais, serviços de emergência, os valores podem superar a cifra anual de \$100.000,00 por ano. A média anual de custo para os indivíduos em situação de rua considerados como casos crônicos, levando-se em conta os vários serviços como resgate para centros de acolhimento, abrigos, serviços de emergência, intervenções policiais, é de \$40.500. O custo para o mesmo grupo de indivíduos que são atendidos pelo PHF é de \$17.000 a \$24.000, a depender dos serviços que serão necessários.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ TSEMBERIS, Sam; HENWOOD, Benjamin F. “A Housing First Approach”. In: BURNES, Donald W.; DILEO, David. **Ending Homelessness: why we haven’t, how we can**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 67-83, p. 71-72. Cf. o excerto original: “In New York City, service-enriched shelter beds can range from \$23,000 to \$33,000 per year and institutional settings, such as hospitals or jails, can quickly bring those costs to more than \$100,000 per year. One study found that the combined average annual cost associated with services such as drop-

Nesse sentido, Sam Tsemberis e Benjamin Henwood apresentam, exemplificativamente, o estudo realizado por Malcom Gladwell, em 2006, sobre um senhor em situação de rua, Mr. Murray, que vivia na cidade de Reno, Nevada. O caso ficou conhecido como “Million Dollar Murray”⁵⁶⁷. Murray era um senhor de meia idade que apresentava um longo histórico de situação de rua, além de sofrer de esquizofrenia. Ele era conhecido de toda a comunidade local, por policiais, equipes de emergência, mercadores locais, funcionários de abordagem social, agentes de centros de reabilitação. O pesquisador Malcom Gladwell, com o auxílio da polícia local, levantou todos os serviços utilizados por Murray ao longo de dez anos de situação de rua, chegando a conclusão de que o gasto com a prestação de todos os serviços acima indicados foi de mais de um milhão de dólares. E, após todas as abordagens, Murray, por não ter uma moradia, sempre retornava à situação de rua iniciando tudo novamente.⁵⁶⁸

Garantir o acesso imediato à moradia para, a partir de então, ofertar os demais serviços ao beneficiário, faz diminuir os custos da malha de serviços, reduzindo o número de abordagens e intervenções emergenciais.

Em uma entrevista concedida em Madrid, Espanha, ao tempo em que ele acompanhava os trabalhos da *Rais Fundación*, uma organização não governamental responsável por difundir o PHF na Espanha, Sam Tsemberis observou que “[s]e você somar o custo anual dos serviços sociais utilizados para atender alguém em situação de rua (pronto-socorro, ambulâncias, desintoxicação, prisão...), o gasto pode chegar aos 100.000 euros. Se colocá-lo em um apartamento disponibilizado pelos serviços sociais, são 15.000 euros por ano”.⁵⁶⁹

A composição do cálculo não é simples. Angela Ly e Eric Latimer observam que, apesar de haver dúvidas se o programa Housing First pode se sustentar por si próprio, “a certeza da compensação dos custos, associada à efetividade do incremento na estabilidade residencial com a melhora da qualidade de vida das pessoas especialmente vulneráveis demonstram que aquele programa representa

in centers, shelters, emergency services, police interventions, and incarcerations for individuals who are chronically homeless with severe mental illness is \$40,500. When this same group receives Housing First services, the combined rent-and-service costs range from \$17,000 to \$24,000, depending on the services used (Culhane, Parker et al. 2008).”

⁵⁶⁷ Tradução livre: “Murray, um milhão de Dólares”.

⁵⁶⁸ TSEMBERIS, Sam; HENWOOD, Benjamin F., Op. cit. 2016, p. 72.

⁵⁶⁹In: VALERO Silvia Blanco. O método para tirar milhares de “sem-tetos” da rua. **El País – Brasil. Economia**. 13/11/2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/economia/1478889909_914418.html> Acesso em 23/10/2019.

uma alocação mais eficiente de recursos do que os serviços tradicionais”.⁵⁷⁰

Iniciativas como estas podem contar com o apoio financeiro governamental e/ou privado. Anne Miskey observa, por exemplo, que nos Estados Unidos o então presidente Barack Obama manteve o financiamento de forma relativamente estável, tendo ele proposto, para 2016, um valor próximo de cinco bilhões de dólares para serem destinados a programas que prestam auxílio às pessoas em situação de rua (não apenas programas como o *housing first*, observe-se). Desta quantia, dois bilhões e quarenta e oito milhões estavam alocados para programas de CoC⁵⁷¹ (*Continuum of Care*) e para subvenções de soluções emergenciais, nas quais se inserem programas como o *housing first*.⁵⁷²

O *Pathways to Housing First*, ora apresentado e desenvolvido por Sam Tsemberis, é uma organização sem fins lucrativos que vem disseminando a importância de se assegurar primeiramente uma moradia às pessoas em situação de rua.

Contudo, a situação de rua não deve ser relegada à iniciativa privada, devendo ser enfrentada pelos governos, já que o aumento das pessoas vivendo em situação de rua se deve também à incapacidade dos Estados em dar respostas tanto às circunstâncias individuais quanto às causas estruturais abandonando seu dever de proteção social e permitindo que a especulação imobiliária continue dificultando o acesso a uma moradia por parte das pessoas, conforme pontuou a Relatora Especial para a Moradia Adequada da ONU, Leilani Faha.⁵⁷³

A aludida relatoria destacou que a situação de rua “é uma crise global de direitos humanos que demanda uma resposta global urgente”, decorrendo do

⁵⁷⁰ Ly, ANGELA; LATIMER, Eric. (2015). Housing First Impact on Costs and Associated Cost Offsets: A Review of the Literature. *The Canadian Journal of Psychiatry*, Vol 60, N. 11, November 2015, pp. 475–487, p. 486. Tradução livre de: “While our review may cast doubt on whether HF programs can be expected to pay for themselves, the certainty of significant cost offsets, together with the evidence of their effectiveness in increasing residential stability and improving the lives of an especially vulnerable population means that they represent a more efficient allocation of resources than traditional services”.

⁵⁷¹ O Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano do governo estadunidense define o CoC como: “The Continuum of Care (CoC) Program is designed to promote communitywide commitment to the goal of ending homelessness; provide funding for efforts by nonprofit providers, and State and local governments to quickly rehouse homeless individuals and families while minimizing the trauma and dislocation caused to homeless individuals, families, and communities by homelessness; promote access to and effect utilization of mainstream programs by homeless individuals and families; and optimize self-sufficiency among individuals and families experiencing homelessness”. Disponível no sítio eletrônico oficial do departamento: <<https://www.hudexchange.info/programs/coc/>> Acesso em 27/10/2019.

⁵⁷² MISKEY, Anne. The Role of funders. In: BURNES, Donald W.; DILEO, David. **Ending Homelessness: why we haven't, how we can**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 261-276, p. 266

⁵⁷³ FAHRA, Leilani. **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**. United Nations. General Assembly. A/HRC/31/54

“fracasso dos governos em lidar com o crescimento das desigualdades de renda, riqueza, acesso à terra e à propriedade e em responder efetivamente aos desafios da migração e urbanização”.⁵⁷⁴

Neste ponto, ainda é importante mencionar que a temática das pessoas em situação de rua foi incorporada na Nova Agenda Urbana (“Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos”) elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que ocorreu em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016. O documento foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 23 de dezembro de 2016.⁵⁷⁵

Nos termos da aludida declaração, os Estados-membros são chamados para a implementação dos termos da Nova Agenda Urbana (item 17),⁵⁷⁶ reconhecendo a necessidade de enfrentar as múltiplas formas de discriminação enfrentadas por inúmeros grupos vulneráveis, dentre eles as pessoas em situação de rua (item 20)⁵⁷⁷, comprometendo-se a promover políticas habitacionais que deem suporte a uma progressiva realização do direito a uma moradia como componente de um padrão de vida adequado e que sejam focadas nas necessidades das populações vulneráveis, incluindo as pessoas em situação de rua (item 31)⁵⁷⁸.

Dois importantes compromissos assumidos pelos Estados-membros estão contidos nos itens 33 e 108 da Declaração de Quito. O primeiro deles estatui a adoção “de medidas positivas para melhorar a condição de vida das pessoas em situação de rua [sem-teto], com a visão de facilitar a sua plena participação na sociedade e a prevenir e eliminar a falta de moradia, bem como combater e eliminar a sua

⁵⁷⁴ FAHRA, Leilani. **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.** United Nations. General Assembly. A/HRC/31/54. p. 3.

⁵⁷⁵ United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda.

⁵⁷⁶ “17. We will work to implement the New Urban Agenda in our own countries and at the regional and global levels, taking into account different national realities, capacities and levels of development, and respecting national legislation and practices, as well as policies and priorities”. In: United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda

⁵⁷⁷ “20. We recognize the need to give particular attention to addressing multiple forms of discrimination faced by, inter alia, women and girls, children and youth, persons with disabilities, people living with HIV/AIDS, older persons, indigenous peoples and local communities, slum and informal-settlement dwellers, homeless people, workers, smallholder farmers and fishers, refugees, returnees, internally displaced persons and migrants, regardless of their migration status.” In: United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda

⁵⁷⁸ “31. We commit ourselves to promoting national, subnational and local housing policies that support the progressive realization of the right to adequate housing for all as a component of the right to an adequate standard of living, that address all forms of discrimination and violence and prevent arbitrary forced evictions and that focus on the needs of the homeless, persons in vulnerable situations, low-income groups and persons with disabilities, while enabling the participation and engagement of communities and relevant stakeholders in the planning and implementation of these policies, including supporting the social production of habitat, according to national legislation and standards.” In: United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda.

criminalização”⁵⁷⁹. Já o segundo contempla expressamente adotar estratégias como a moradia primeiro para lidar com a situação de rua, buscando a integração da habitação com os demais serviços como saúde, emprego e educação, prevenindo exclusão e segregação.⁵⁸⁰

Por fim, cumpre pontuar que o CIAMP-Rua, em nível federal, desde julho de 2016 vem debatendo a necessidade de composição de uma nova metodologia a partir da qual se assegure imediatamente o acesso à moradia primeiro (*housing first*) como prioridade.⁵⁸¹ Nos dias 03 e 04 de dezembro de 2019, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos promoveu o I Seminário Internacional sobre Moradia para a População em Situação de Rua, ocorrido em Brasília/DF.⁵⁸² No evento, experiências pontuais desenvolvidas na Espanha, Chile, Portugal e Brasil foram apresentadas em um intercâmbio de informações.

Contudo, em que pese a eleição de prioridade por parte do CIAMP-Rua, tal como se destacou acima, a assunção efetiva por parte do governo federal em encampar a proposta do moradia primeiro depende de uma tarefa de sensibilização e mobilização, já que, conforme pontuado, o Comitê possui apenas competência deliberativa, sendo imprescindível que ele estivesse vinculado à estrutura governamental que tivesse capacidade decisória e técnica (administrativa e financeira) para garantir a eficácia das decisões e deliberações.

Dessa forma, tal como explicitado acima, o objetivo de superação da situação de rua deve ser encampado pelo Poder Público como uma política de Estado de forma intersetorial e urgente, priorizando-se o acesso imediato à moradia.

⁵⁷⁹ “33. We commit ourselves to stimulating the supply of a variety of adequate housing options that are safe, affordable and accessible for members of different income groups of society, taking into consideration the socioeconomic and cultural integration of marginalized communities, homeless persons and those in vulnerable situations and preventing segregation. **We will take positive measures to improve the living conditions of homeless people, with a view to facilitating their full participation in society, and to prevent and eliminate homelessness, as well as to combat and eliminate its criminalization**”. [Grifos nossos.] In: United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda

⁵⁸⁰ “108. We will support the development of housing policies that foster local integrated housing approaches by addressing the strong links between education, employment, housing and health, preventing exclusion and segregation. **Furthermore, we commit ourselves to combating homelessness as well as to combating and eliminating its criminalization through dedicated policies and targeted active inclusion strategies, such as comprehensive, inclusive and sustainable housing-first programmes.**” Grifos nossos. In: United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda

⁵⁸¹ Conferir: <<http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/moradia-primeiro>> Acesso 14 de julho de 2018.

⁵⁸² Conferir: <<https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/dezembro/ministerio-promove-seminario-internacional-sobre-moradia-para-a-populacao-em-situacao-de-rua>> Acesso em dezembro de 2019.

3.5.1 Algumas ponderações

É necessário pontuar que o PHF foi apresentado neste tópico para reforçar que o enfrentamento da situação de rua, concebida como uma violação de direitos, passa necessariamente pela abordagem da moradia. O aludido programa foi pioneiro em se atentar para tal aspecto na construção de serviços de atendimento à população de rua.

Contudo, é certo que tal iniciativa, *por si só*, não tem o condão de solucionar a existência de pessoas vivendo nas ruas, como pontua Rafael Lessa Menezes.⁵⁸³

No entanto, o próprio idealizador do PHF, Sam Tsemberis observa que que essas iniciativas podem ajudar os indivíduos a passarem do trauma da situação de rua para uma vida “normal” de desemprego e pobreza. Segundo o autor, “recuperação econômica deve fazer parte do plano para findar a situação de rua. Isso inclui aumento do salário mínimo, benefícios de saúde, exercício dos direitos, e muito mais, disponibilização de moradias acessíveis”.⁵⁸⁴

Assim, mudanças estruturais (como redistribuição de renda, reformas urbanas, combate à especulação imobiliária, combate às desigualdades sociais, etc.) são necessárias para, inclusive, se não prevenir, diminuir os efeitos que incidem sobre as causas estruturais que propiciam a ida para as ruas. Como vimos, o fenômeno da situação de rua é multifatorial, compreendendo causas estruturais, biográficas e acidentais (catástrofes ambientais). Claro que não se descarta que todas são influenciadas pelo sistema econômico vigente, mas as primeiras (estruturais) de forma mais intensa e visível.

Diante do exposto neste tópico, o que se pretende ressaltar é que entre o modelo etapista (*staircases*) e as propostas que apostam no acesso imediato à moradia (para a partir de então, integrar os demais serviços, observando a individualidade de cada sujeito), certamente este último se apresenta como medida mais eficaz para as pessoas que já se encontram nessa situação. Evitar-se-ia aquela

⁵⁸³ MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 221. Concorda-se com o autor quando este aponta que a melhor alternativa seria o fornecimento de moradia adequada e universal sem contrapartida financeira do beneficiário. Contudo, o próprio autor observa que “essa proposta não seria comportada pelo sistema jurídico e, tomasse alguma roupagem jurídica, só poderia ser de direito evanescente”. In: MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 223 e 228

⁵⁸⁴ TSEMBERIS, Sam. Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs. In: **How to House the Homeless**. ELLEN Ingrid Gould; O'FLAHERTY Brendan (Editors). New York: Russell Sage Foundation, 2010, pp. 38-56, p. 52.

procedimentalização ritualística diária dos sujeitos para conseguirem atendimento nos serviços de acolhimento, os quais não se atentam adequadamente às especificidades dos usuários.

Neste particular, a pesquisa desenvolvida por Luiz Kohara acerca dos desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua demonstrou que “o acesso à moradia tem sido a base estruturante para o processo de inserção social de forma efetiva pelo que ela concretamente possibilita e significa na vida das pessoas”.⁵⁸⁵ Para as pessoas entrevistadas pelo autor, o acesso à moradia significou proteção física (ao corpo e à vida, o que abarca também questões de higiene e melhoria da saúde); reorganização familiar e estabelecimento de projetos de vida; tranquilidade, privacidade e autonomia; dignidade e cidadania (um local para proteção contra a discriminação diária quando se está na rua e para a inserção social e no trabalho).⁵⁸⁶

É certo, também, que em razão das múltiplas vulnerabilidades enfrentadas pelas pessoas em situação de rua o acesso à moradia representa um primeiro passo. Contudo, conforme apontado por Luiz Kohara em sua pesquisa, “há muitas fragilidades a serem superadas, sendo que cada mudança é um passo dado para superar a exclusão social”, donde se desponta a importância de um trabalho intersetorial, especialmente para aquisição de renda, e que se dê em um local central com fácil acesso à malha de serviços públicos.⁵⁸⁷

Segundo o autor,

Apesar da heterogeneidade, o segmento população em situação de rua se caracteriza pela extrema pobreza, vínculos sociais fragilizados e

⁵⁸⁵ KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, p. 80 e 104. O autor observa, ainda, que a sustentabilidade nas moradias demandam acesso a renda regular e ao trabalho, desempenhando a atividade social interdisciplinar um relevante papel.

⁵⁸⁶ Conferir KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, pp. 80-91. O acesso à moradia, ainda, estabelece um local seguro para o tratamento da saúde, proporcionando índices de maior sucesso nos tratamentos, inclusive para os casos de dependência química. Sobre tal aspecto, Luiz Kohara observou que, dentre as pessoas que estavam em situação de rua e conseguiram acessar a moradia, este acesso proporcionou redução do uso e até mesmo o abandono da dependência: “Vale enfatizar que alguns entrevistados apontaram a importância da moradia para o tratamento da dependência química, seja na redução de danos ou no abandono das drogas; alguns afirmaram ter tentado deixar o uso das drogas, enquanto estavam na situação de rua, mas que apesar de imbuídos de vontade, mesmo com tratamento, nunca era possível parar seja pela insegurança nas ruas e ou pela convivência com outros usuários provocando recaídas”. Op. cit., 2018, p. 101.

⁵⁸⁷ KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, p. 92 e 104. Segundo o autor, “na cidade de São Paulo, por exemplo, o valor da locação de um quarto em cortiço, cuja localização, em geral, fica nos bairros centrais, custa cerca de R\$ 800,00 e o valor da locação de uma pequena moradia nos bairros periféricos mais distantes, em média, fica em torno de R\$ 500,00. Assim, é impossível qualquer família com rendimento de um salário mínimo ou pouco mais arcar com as despesas familiares. Assim, moradia e trabalho são dois fatores determinantes para o processo de inclusão social, que não podem estar dissociados, isto porque sem moradia não se consegue manter no trabalho e sem trabalho não se consegue manter a moradia”. Op. cit., p. 95 e 125.

comprometimentos físicos ou mentais decorrentes das condições da vida, que devem ser considerados no trabalho social no pré e pós-morar.⁵⁸⁸

Assim, assegurar de forma prévia e posterior ao acesso à moradia um trabalho intersetorial com a população em situação de rua é algo imprescindível até mesmo para auxiliar a própria manutenção da habitação, resguardando-se sempre a individualidade e observando-se a particularidade de cada pessoa, razão pela qual se acredita que a metodologia do PHF se apresenta como uma importante ferramenta para tal mister.

Por fim, superar a situação de rua como violação social, priorizando o acesso imediato à moradia, não significa pretender esvaziar as ruas como uma política higienista.⁵⁸⁹ Contudo, não se pode descurar também que a ocupação dos espaços públicos em condição de miserabilidade, exclusão e violência, não é a manifestação mais adequada de sustentabilidade das cidades.⁵⁹⁰

⁵⁸⁸ KOHARA, Luiz Tokuzi. Op. cit., 2018, p. 111. O autor ainda observa que: “Os programas habitacionais têm nas suas diretrizes, orientações sobre o trabalho social a ser realizado, mas sem a especificidade para a população em situação de rua”, o que pode comprometer a permanência das pessoas nas moradias, quando conseguem acessá-la. Ainda segundo o autor, “O trabalho social intersetorial é reconhecido por estudiosos da área como o mais efetivo para a inserção social das populações em situação de extrema vulnerabilidade, em particular, é fundamental na implantação dos programas habitacionais”. Op. cit., 2018, p. 114.

⁵⁸⁹ Essa observação adveio de reflexões do Seminário sobre a Letalidade da população de rua, organizado pela Comissão Permanente dos Direitos da População em Situação de Rua do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) entre os dias 13 e 14 de setembro de 2018, em que em uma das intervenções sustentou que se deveria ter cuidado para que o pleito de acesso a moradia não seja confundido com o esvaziamento das ruas. Anotações pessoais. Conferir sobre o evento em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/09/criticos-a-falta-de-dados-movimentos-debatem-letalidade-contra-pessoas-em-situacao-de-rua/> >. Acesso dezembro de 2019.

⁵⁹⁰ Segundo Betânia Alfonsin, “A cidade marcada pela desigualdade social e pela exclusão territorial não é capaz de produzir um desenvolvimento sustentável”. ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Revista Direito e Democracia**. Canoas, vol. 2, n. 2, Segundo Semestre de 2001, pp. L309-317, p. 314.

4 CONCLUSÕES

A existência de pessoas vivendo em situação de rua não é algo novo na dinâmica das cidades, oscilando a forma de abordagem desse fenômeno social entre a caridade e a repressão.

A partir do século XIV, especialmente no contexto de propagação dos ideais humanistas que exaltavam a riqueza, o trabalho e sucesso mundanos, um maior rigor é adotado em relação às pessoas que eram consideradas ociosas, mendigas e vadias, caindo em descrédito os ideais cristãos e franciscanos de exaltação da pobreza.

Com o novo modo de produção capitalista há um aumento do número de pessoas miseráveis proporcionado a partir da espoliação das terras dos trabalhadores rurais, exasperando ainda mais a repressão em relação às condutas associadas à mendicância e vadiagem.

Penas como degredo, além da prisão e submissão às casas de correção, eram aplicadas a essas pessoas.

No Brasil, desde o período colonial é registrado o envio para cá de pessoas consideradas vadias e mendigas na metrópole portuguesa. A criminalização de condutas como vadiagem, mendicância e ociosidade, tradicionalmente associadas às pessoas em situação de rua, foram previstas em sede das Ordenações Afonsinas, Manuelinas, Filipinas, Código Penal do Império e Código Penal de 1890. O Código Penal de 1940 deixou de prever a mendicância e a vadiagem como crimes, sendo elas tipificadas como contravenções penais. Apenas no ano de 2009 é que a mendicância deixou de ser considerada infração penal, permanecendo, contudo, a vadiagem.

No entanto, ainda vige, ao lado da contravenção da vadiagem, a criminalização do abandono intelectual (art. 247, IV, do Código Penal).

Assim, o que se constata é justamente a criminalização de condutas tradicionalmente associadas aos pobres e às pessoas em situação de rua (historicamente associadas aos vadios, mendigos, ociosos).

A população de rua é composta por uma heterogeneidade de pessoas, com múltiplas vulnerabilidades, não sendo possível atribuir a um único fator a ida das pessoas para as ruas. Com efeito, há: a) causas estruturais (tais como ausência de moradia, ausência de trabalho e renda, crises econômicas e institucionais etc.); b) biográficas (relacionados à história pessoal de cada sujeito, como ruptura dos vínculos

familiares, doenças mentais, dependência química etc.); c) fatos da natureza ou desastres de massas (terremotos, acidentes ambientais, etc.).

No Brasil, adotou-se como definição legal o seguinte conceito para pessoas em situação de rua: “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”, nos termos do art. 1º, parágrafo único do Decreto 7.053/09.

As características que compõem essa população, do ponto de vista normativo, são: a) a heterogeneidade; b) a pobreza extrema; c) fragilidade ou inexistência dos vínculos familiares; d) inexistência de moradia regular; e) utilização de lugares públicos para sustento e morada.

Todas essas características historicamente fizeram desacreditar ser possível a esse segmento populacional se mobilizar politicamente e reivindicar por direitos e igualdade.

Verificou-se que, no Brasil, uma mobilização em torno da população em situação de rua se iniciou nas décadas de 1970 e 1980, especialmente pelos trabalhos realizados pela Organização do Auxílio Fraternal – OAF nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte, o que foi intensificado nas décadas subsequentes.

Contudo, foi a partir de 2004 que a organização política dessas pessoas ganhou maior força e projeção nacional. Neste ano ocorreu, entre os dias 19 e 22 de agosto, o episódio que ficou conhecido como “Chacina da Praça da Sé”, quando quinze pessoas que se encontravam dormindo nas ruas do centro de São Paulo, próximas da Praça da Sé, foram violentamente atacadas, culminando no óbito de sete delas.

O evento catalisou o processo de mobilização política das pessoas em situação de rua, as quais vieram a criar em 2005 o Movimento Nacional da População de Rua, lançado oficialmente durante o 4º Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte.

As lideranças e integrantes do MNPR reconhecem ter sido a Chacina da Praça da Sé um divisor de águas na organização do movimento.

A partir de então, inúmeros atos políticos e encontros nacionais são desenvolvidos buscando dar visibilidade às demandas dessa população em uma nítida luta por reconhecimento.

Verificou-se que o compartilhamento das experiências de violações às expectativas de reconhecimento, identificadas entre os sujeitos violados, é capaz de impulsionar demandas sociais por reconhecimento em busca de reparação e respeito.

Contudo, o MNPR não busca reivindicar um reconhecimento de uma “identidade cultural de vida nas ruas”. O que se parece postular é justamente o reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos, que demandam atenção para a especificidade da vida nas ruas na elaboração das políticas públicas.

Assim, foi possível verificar que o MNPR, enquanto “sujeito da injustiça social”, evidencia a existência de uma subcidadania segundo a qual a qualidade de sujeitos de direitos não se aplica materialmente (e muitas vezes nem mesmo formalmente em razão da ausência de identificação e registro) a eles.

Mesmo diante de todas as dificuldades, o MNPR participou, juntamente com setores da sociedade civil e setores governamentais, da criação de uma Política Nacional voltada especificamente para a população de rua, a qual está prevista no Decreto 7.053/09.

A PNPSR estabelece princípios, objetivos e diretrizes para elaboração de políticas públicas voltadas a essa população, inovando quanto à ênfase na intersectorialidade entre os diversos direitos e serviços, uma vez que se trata de um grupo social heterogêneo.

Contudo, não obstante a criação da PNPSR e a sua importância para respaldar a criação de políticas públicas para a população em situação de rua, algumas limitações para a sua efetiva implementação podem ser elencadas, tais como: a) a ausência de previsão entre os objetivos da PNPSR justamente a superação da situação de vulnerabilidade nas ruas; b) a não previsão de integração com o sistema de justiça para coibição das violações; c) a ausência de implementação de uma contagem demográfica; d) a veiculação da política através de um decreto, o que pode ser alterado ou revogado unilateralmente pelo chefe do poder executivo; e) a ausência de um financiamento próprio para a política; f) adesão facultativa dos entes federados; g) a não vinculação do CIAMP a um órgão com capacidade decisória e executória; h) a busca para que a política da população em situação de rua se torne

uma política de Estado e não de governo; i) a moradia não é enfocada como elemento central para a superação da situação de rua.

Na mesma esteira, apesar da intersetorialidade ser a tônica da PNPSR, é possível depreender de seus dispositivos maior ênfase em ações voltadas ao campo da assistência social, o que pode ser explicado pela escassez de políticas em outras áreas e pela ausência em várias reuniões dos demais ministérios ao tempo da sua elaboração.

Com efeito, a ausência de uma política intersetorial estruturada representa uma forma de violação sistemática dos direitos da população.

Contudo, além da intersetorialidade, a urgência e a heterogeneidade são tônicas que obrigatoriamente devem ser tomadas em conta na elaboração das políticas públicas para as pessoas em situação de rua, uma vez que se trata de um grupo populacional composto por uma gama variada de pessoas que possuem necessidades prementes.

Embora recentemente se tenha presenciado a elaboração de normas garantidoras dos direitos das pessoas em situação de rua, verifica-se que a prática institucional ainda é permeada por estigmas, preconceitos e condutas que violam de maneira sistemática os direitos dessas pessoas. Não bastasse, convive-se ainda com diplomas normativos que criminalizam condutas historicamente associadas à situação de rua como a vadiagem e o abandono intelectual de incapaz.

A população em situação de rua é percebida como um conjunto de indivíduos desviados, sujos, vadios, os quais, sob a ótica capitalista meritocrática, são responsáveis pela própria sorte, quadro esse que é naturalizado pela sociedade, o que demanda uma atuação combativa por parte das pessoas em situação de rua em torno do MNPR contra o preconceito e a humilhação social.

Superar a situação de rua é uma tarefa que não possui resposta fácil e única. Contudo, uma alternativa que vem cada vez mais ganhando notoriedade em razão de sua efetividade em auxiliar a superação da situação de vulnerabilidade social é justamente viabilizar o acesso imediato da pessoa a uma habitação.

A definição legal prevista no art. 1º, p.único do Decreto 7.053/09, bem como as demais disposições normativas deste diploma, não enfatizam a moradia como um elemento central da situação de rua e necessário para a sua superação.

Veja-se que muitos serviços públicos – incluindo a própria contagem oficial demográfica via IBGE – são prestados se valendo do domicílio do usuário, o que obstaculiza o acesso da população em situação de rua às diversas políticas públicas. Sem um local seguro para estabelecer suas relações e utilização dos serviços, a situação de violação é tão somente agravada.

Algo que parece ser tão óbvio não é priorizado pelos gestores públicos para superação da situação de rua.

Com efeito, o programa *Pathways to Housing First* – PHF consiste em viabilizar o acesso imediato à pessoa em situação de rua e, a partir de então, de acordo com os objetivos traçados pelo próprio sujeito em conjunto com uma equipe, estruturar a prestação dos demais serviços.

Enfatizar a moradia como primeira medida, portanto, não significa desconsiderar os demais direitos e serviços. Contudo, tradicionalmente, a moradia é pensada como última etapa no processo de atendimento socioassistencial quando a pessoa supostamente apresentaria autonomia suficiente para se manter domiciliada.

Os estudos desenvolvidos em sede do programa PHF demonstram que viabilizar o acesso imediato a uma moradia corresponde a uma maior eficácia em relação à prestação dos demais serviços, logrando-se cerca de 85% a 90% das pessoas permanecerem domiciliadas.

Parte do sucesso do modelo se deve justamente ao fato de o atendimento se dar de forma individualizada e de forma a atender às especificidades das pessoas a partir de um local estável e seguro para morar. De maneira diversa, os equipamentos socioassistenciais são construídos para abarcar uma gama variada de pessoas com múltiplas peculiaridades sem se conseguir atender adequadamente as especificidades de cada uma delas.

Os princípios básicos do PHF são: a) a moradia é um direito humano fundamental; b) respeito e afeto pelos beneficiários; c) comprometimento da equipe para trabalhar com os beneficiários; d) moradias dispersas e individuais; e) separação entre a moradia e os serviços; f) escolha dos beneficiários e auto-determinação; g) recuperação orientada; h) redução de danos.

Os resultados apresentados pelo PHF também demonstram que apostar na moradia em primeiro lugar para, a partir de então, integrar os demais serviços é menos oneroso aos cofres públicos.

O acesso à moradia vem sendo destacado pelo MNPR, a partir do seu III Encontro Nacional, como uma das principais medidas para a saída da situação de vulnerabilidade nas ruas.

No mesmo sentido, a Nova Agenda Urbana (“Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Urbanos para Todos”), elaborada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) elegeu como compromisso a adoção de estratégias como o moradia primeiro para enfrentar a situação de rua, buscando a integração da habitação com os demais serviços como saúde, emprego e educação, prevenindo exclusão e segregação.

O CIAMP-Rua, em nível federal, desde julho de 2016 vem debatendo sobre a necessidade de composição de uma nova metodologia a partir da qual se assegure imediatamente o acesso à moradia primeiro (*housing first*) como prioridade.

O acesso à moradia de forma imediata, isoladamente, contudo, não têm o condão de solucionar a existência de pessoas vivendo nas ruas. Deve haver uma integração com todos os demais serviços. Sem esgotar a discussão, mudanças estruturais (como redistribuição de renda, reformas urbanas, combate à especulação imobiliária, combate às desigualdades sociais etc.) são necessárias para, inclusive, se não prevenir, diminuir os efeitos que incidem sobre as causas estruturais que propiciam a ida para as ruas.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Trad. de Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Revista Direito e Democracia**. Canoas, vol. 2, n. 2, Segundo Semestre de 2001, pp. 309-317, p. 314.

ALLAURI, Mara. **Movimento Nacional de Meninos e meninas de Rua**. Curitiba: Gráfica Popular, 2006.

ALMEIDA, Antonio Vítor Barbosa de. Pessoas em Situação de Rua – A Luta pelo Resgate da Cidadania Marginalizada e sua Relação com a Matriz Histórica dos Direitos Humanos”. In: Organizadores: ALMUDÍ CID, José Manuel; e VITORIA, Ignacio García. **Direito e Justiça - Estudos Contemporâneos. Número VIII**, Ano V. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 163.

ALMEIDA, Daniela Tonizza de; BARROS Vanessa Andrade. O caso do sequestro do bebê: a violência do estado as possibilidades de resistir. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental**, Florianópolis, v.9, n.24, p.148-176, 2017.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ANDRADE, Carlos Drummond de Andrade. **Antologia Poética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Versão *e-book*.

ANTONIO, Mariana Dias. A “Operação mata-mendigos” e o jornal Última Hora (Rio de Janeiro, 1961-1969). Vozes, Pretérito & Devir – **Revista de História da UESPI**. Ano VI, Vol. IX, Nº I (2019), pp. 85-105.

ARAGÃO, Tainá. **Cáritas Brasileira integra a Semana Nacional de Luta da População em Situação de Rua** Disponível em: <http://caritas.org.br/caritas-brasileira-integra-a-semana-nacional-de-luta-da-populacao-em-situacao-de-rua/42742> Acesso em 24 de agosto de 2019.

ARAÚJO, Carlos Henrique. Migrações e Vida nas ruas. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 88-120.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDT, Hannah. **As origens do Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: desafios e aprendizados**. Dissertação

apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a obtenção do título de Mestre. Distrito Federal: Brasília, 2018.

BATISTA, Nilo. **Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e direitos humanos no Brasil de hoje.** Rio de Janeiro: Revan, 1990.

BATISTA, Wagner Braga. **Revitalizando o crime do Rio da Guarda**, disponível em <http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=15585> Acesso em agosto de 2019.

BENTO, Berenice. Verônica Bolina e o transfeminicídio no Brasil. **Revista Cult.** São Paulo, nº202, ano 18, Junho de 2015, pp. 30-33.

BESSI, Renata. Cultura da rua ocupa Brasília. **O trecheiro – Notícias do Povo da Rua.** São Paulo. Ano XIX, nº 191, setembro/outubro de 2010.

BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersetoriais para a população em situação de rua. **Rev. esc. enferm. USP**, São Paulo, v. 48, n. 6, p. 1069-1076, Dezembro 2014.

BRASIL. I. População em situação de rua: a abordagem brasileira e a experiência do distrito federal. In: Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres.** Brasília: SDH, 2013, pp. 14-33.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica Conjunta nº001 – SAS e SGEF.**

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório.** Brasília: 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. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** DF: Brasília, 2014.

BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. **Boletim Epidemiológico**, nº14, vol. 50, junho de 2019.

BRETAS, Adriano Sérgio Nunes. **Fundamentos da Criminologia Crítica.** Curitiba: Juruá, 2010.

BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge. Pesquisa social participativa construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo. In: BROIDE, Emilia Estivalet; BROIDE, Jorge (coordenadores). **População de Rua – Pesquisa Social Participativa.** Curitiba: Juruá, 2018, pp. 25-104.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado.** Ano 2016, nº 122. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari>>

bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional >

____. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa. DF: Brasília. Ano 34, n. 133, jan./mar. 1997, pp. 89-98.

BURSZTYN, Marcel. Da pobreza à miséria, da miséria à exclusão: o caso das populações de rua. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, pp. 27-55.

CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gándara. **Presentación a La Biblioteca de Joaquín Herrera Flores**. Disponível em <<http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/2016/03/apresentacao-por-manuel-eugenio-gandara.html>> (Acesso em 24/08/2019).

CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gándara. **Teoria crítica dos direitos humanos: Mini Curso**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 12-13 de junho de 2019. [Anotações pessoais.]

CARDIN, Valéria Silva Galdino; DULTRA, Jhonatan Silva de Souza. Da comunicação de atos no Processo Civil: dilema do acesso à justiça de pessoas em situação de rua. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; CARDIN, Valéria Silva Galdino. **Pessoas em situação de rua: invisibilidade, preconceitos e direitos**. Brasília: Zicarewicz Editora, 2018, pp. 312-320.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CARVALHO NETTO, Menelick . A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. In: José Adécio Leite Sampaio. (Org.). **Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 141-163.

CARVALHO, Sandra Moreira Costa de. **População adulta em situação de rua e o acesso à saúde**. Rio de Janeiro: Autografia, 2016.

CASTRO, Matheus Felipe; MEZZARROBA, Orides. **História ideológica e econômica das Constituições brasileiras**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável. **Relatório de Atividades/2010-2014**. Belo Horizonte: CNDDH, 2015.

Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável. **“Violações contra a população em situação de rua no Brasil - Um exercício de análise dos dados do CNDDH 2010-2014**. Belo Horizonte: CNDDH, 2015.

CHUEIRI, Vera Karam. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: IESDE, 2009, p. 45 (Versão e-book).

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Popular 1P20735-5. Autores: Maria Aparecida Lima dos Santos e outros. In: ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. Projeto de Constituição – Emendas oferecidas em plenário (Constituintes e eleitores). Volume III. (Emendas 14136 a 20791). Centro Gráfico do Senado Federal. Agosto de 1987, p. 2234. Disponível em: < <http://www6g.senado.gov.br/apem/data/AVULSO/vol-229.pdf> > Acesso em 12 de setembro de 2019

Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. **Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei de Criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS.** S/d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/orientacoes-gerais-para-adequacao-da-lei-de-criacao-dos-conselhos-26-07-2016.pdf>>

CORREIO, Rosimeire Barboza da Silva; COSTA, Alderon Pereira. Os limites de um discurso abstrato: políticas públicas, população em situação de rua e direitos humanos no Brasil. Universidade Federal do Pará: **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos** Vol. 05, nº 1, 2014, pp. 29-38.

CORTIZO, Roberta Mélega. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Brasília: Ministério de Cidadania. Junho de 2019.

COSTA, Daniel De Lucca Reis. Vidas de rua em jogo: Políticas Públicas, Segurança e Gestão da População de Rua em São Paulo. In: VALENCIO, Norma E L. S.; CORDEIRO Angélica A. **Anais do Seminário Nacional População Em Situação De Rua: Perspectivas E Políticas Públicas.** Vol. 1, nº 1. Universidade Federal de São Carlos/SP: 14 de novembro de 2008, pp. 208-218.

COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social.** São Paulo: Globo, 2004.

CROWLEY, Sheila. Homelessness is about housing. In: BURNERS, Donald W.; DILEO, David L. **Ending Homelessness: Why we haven't, How we can.** Lynne Rienner Publishers: Boulder London, 2016, pp. 159-175

CRUZ, Elaine Patricia. Liminar proíbe detenção de moradores de rua por vadiagem. **Carta Capital.** São Paulo, 5 de junho de 2012. <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/liminar-proibe-detencao-de-moradores-de-rua-por-vadiagem/> > Acesso em 29 de outubro de 2019.

CUNHA, José Ricardo; ASSY, Bethania. **Teoria do Direito e o Sujeito da Injustiça Social – Direito e Emancipação**, vol. I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Versão e-book.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos.** São Leopoldo: Unisinos, 2009.

EDITORIAL. **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Maio 2008. N. 164, Ano XIX, 2008.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução Vera Ribeiro; tradução do posfácio à edição alemã, Pedro Sússekind. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999. Versão e-book, Kindle.

FAHRA, Leilani. **United Nations**. General Assembly. A/HRC/31/54. 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.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 11ª ed. Salvador: JusPodvm, 2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, decisão, dominação**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Desafíos de La Participación Social: Alcances Y Límites de la Construcción de la Política Nacional para La Población en Situación de Calle en Brasil**. Dissertação de Mestrado apresentada na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: Sede Academica Argentina. Buenos Aires: 2011.

FIOCRUZ; Ministério da Saúde. **III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira – Sumário Executivo**. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, 2017.

FLORES, Joaquín Herrera. **Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto**. Madrid: Catarata, 2005.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRANGELLA, Simone M. **Corpos urbanos errantes: Uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2009.

DI FLORA, Marilene Cabello. **Mendigos: por que surgem, por onde circula, como são tratados?**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1987

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS - Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo**. São Paulo: maio de 2015, 128f.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS – Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. **Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático**

de Identificação das Necessidades desta População na Cidade De São Paulo – Produto XV. São Paulo: 2015.

GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Maquinas de La Constitución: Dos Siglos de Constitucionalismo en America Latina (1810-2010).** Argentina: Katz Editores, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais no início do século XXI – Antigos e novos atores sociais.** 7ª ed. Petrópoles: Vozes, 2015,

GONCALVES FILHO, José Moura. **Humilhação social – um problema político em psicologia.** Psicologia. USP [Online]. Ano 1998, vol.9, n.2, pp.11-67.

GONÇALVES FILHO, José Moura. Prefácio: a invisibilidade pública. In: COSTA, Fernando Braga da. **Homens Invisíveis: relatos de uma humilhação social.** São Paulo: Globo, 2004, pp. 9-49.

GONÇALVES JÚNIOR, Gil. A Constelação Estado, Sociedade, indivíduo: algumas considerações com base em Horkheimer & Adorno. In: FARIA, Nilton Júlio; BRANDÃO, Silvana Cardoso (Orgs.). **Psicologia Social. Indivíduo e Cultura.** Campinas: Alínea Editora, 2004, pp. 85-108.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e Reconhecimento – A Atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no atendimento da População em Situação de Rua. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua.** Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 223-233.

GORSODORF, Leandro Franklin. Direitos "LGBT" e a identidade do sujeito constitucional: um caminho para além do arco-íris. In: CLÈVE, Clemerson Merlin (coord.). **Direito Constitucional Brasileiro.** Vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, versão *e-book*.

GRECO, Rogério. A Constituição Federal de 1988 e a não recepção da contravenção penal de vadiagem. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (org.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua.** Belo Horizonte: Editora D`plácido, 2014, pp. 795-821.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Preconceito e discriminação.** São Paulo: Editora 34, 2004.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição.** Porto Alegre: Safe, 2004

HINKELAMMERT, Franz. **Mercado versus Direitos Humanos.** São Paulo: Editora Paulus, 2014.

HONNETH, Axel. Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser, pp. 89-149. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento? – Un debate político-filosófico.** Madrid: Ediciones Morata, S. L., 2006.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento** – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

KERMAN, Marco et al. Intersetorialidade? IntersetorialidadeS!. **Revista Ciência saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 11, p. 4291-4300, Novembro de 2014.

KOHARA, Luiz Tokuzi. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior – Processo N° 114656/2016-9: **A Moradia é a base estruturante para a vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza**. UFABC: São Paulo, 2018

KRENZINGER, Miriam; SILVA, Eliana Sousa; MARTINS, Gisele; ANSARI, Monizza Rizzini. A garantia da própria vida: a violência cotidiana contra populações em situação de rua, formas de enfrentamento e proteção intersetorial. Pp. 79-106. In.: KRENZINGER, Miriam (Org.). **Populações em situação de rua**. Rio de Janeiro: Pallavra, 2017.

MACRAE, Edward. Prefácio. In: ALVES, Ygor Diego Delgado. **Jamais fomos zumbis – Contexto social e craqueiros na cidade de São Paulo**. Salvador: EdUfba, 2017.

MAGNI, Cláudia Turra. **Nomandismo Urbano: uma etnografia sobre moradores de rua em Porto Alegre**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. **Artífices do Ócio: mendigos e vadios em São Paulo (1933-1942)**. Londrina: Ed. UEL, 1998.

MARTINS, Silvia Helena Zanirato. A Representação da pobreza nos registros de repressão: metodologia do trabalho com fontes criminais. In: **Revista de História Regional: Departamento de História da Universidade Estadual de Ponta Grossa**. Vol. 3, nº 1, 1998, pp. 87-116. Versão *e-book* (Kindle).

MARX, Karl. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Livro Primeiro, Vol. II, 7ª ed. Trad. Reginaldo Sant'ana. São Paulo: Difel, 1982, 746-747.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. Quem vocês pensam que (elas) são? - Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia e Sociedade**. Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 47-58, Agosto de 2004, p. 47. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010271822004000200007&lng=en&nrm=iso> Acesso em 18 de setembro de 2019.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua – Consultório na

rua: barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade**: Universidade de São Paulo. São Paulo, v. 27, n. 3, p. 754-768, Setembro de 2018.

MEDINA, José Miguel Garcia, ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Código Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, Versão e-book (ProView).

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”:** Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2017.

MELO, Tomás. Da Rua pra Rua: Novas Configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (organizadores). **Novas Faces da Vida nas Ruas**, Vol. I. São Carlos: Edufscar, 2016, pp. 45-66.

MENEZES, Gabriel. Caminhar é resistir e se unir é reciclar. **O trecheiro** – Notícias do Povo da Rua. São Paulo. Ano XV, nº 135, Setembro de 2005.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Meta Instituto de Pesquisa de Opinião; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo da Pesquisa Nacional Sobre a População Em Situação De Rua**. Abril de 2008.

MIGUEL, Luis Felipe **Democracia e Representação**. Territórios em disputa. São Paulo: Unesp, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Igualdade e Democracia no Pensamento Político. In: MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Desigualdades e Democracia**. São Paulo: Unesp, 2016, pp.7-25.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MISKEY, Anne. The Role of funders. In: BURNES, Donald W.; DILEO, David. **Ending Homelessness: why we haven't, how we can**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 261-276.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. Brasília: **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010

MONTEIRO, Edinalva da Silva; VIEIRA, Tereza Rodrigues. Mulheres Grávidas em Situação de Rua. In: VIEIRA, Tereza Rodrigues; CARDIN, Valéria Silva Galdino. **Pessoas em situação de rua: invisibilidade, preconceitos e direitos**. Brasília: Zacarewicz Editora, 2018, pp175-186.

MORAES, Rodrigo Iennaco de. A prisão provisória de pessoa em situação de rua: desafios hermenêuticos do processo penal democrático. In: GRINOVER, Ada

Pellegrini et. al. (org.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2014, pp. 743-765.

MOURA, Cleyton Domingues de. Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil do século XXI. In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. N. 34, 2010, IPEA, pp. 67-86.

Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. **Cartilha de Formação do Movimento Nacional Da População De Rua**. Outubro de 2010, 40 f.

Movimento Nacional da População de Rua. População de Rua: Vidas e Trajetórias. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, p. 180-181.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Sumário Executivo da Estimativa Da População Em Situação De Rua No Brasil**. IPEA: Brasília, 2016.

NOBRE, Marcos. Prefácio. In: HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas de. População em situação de rua. In: FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (orgs.): **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016, pp. 207-209.

PAMPLONA, Patricia. Decreto de Doria permite retirada de cobertores de moradores de rua. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 22 de janeiro de 2017. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852151-decreto-de-doria-permite-retirada-de-cobertores-de-moradores-de-rua.shtml> > Acesso em 18 de setembro de 2019.

PIOVESAN, Flávia. Prefácio. In: FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – DHESCA. **Relatório sobre o Impacto da Política Econômica da Austeridade nos Direitos Humanos**. Brasília, 2017.

PLEACE, Nicholas. Housinf First. European Observatory On Homelessness. França: Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. S/d, p. 3-5.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. **Temporalis**. Brasília, n. 22, jul./dez. 2011.

REIS, Daniel De Lucca Costa. Sobre o Nascimento da População de Rua: Trajetórias de uma Questão Social. In: GEORGES, Isabel. **Saídas de emergência:**

Ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo (Coleção Estado de Sítio). São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. Edição do *Kindle*.

REIS, Daniel De Lucca Costa. **A rua em movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, 241 f.

RIBEIRO, Djamila Feminismo negro como perspectiva emancipatória. In: TELES, Maria Amélia de Almeida; SANTIAGO Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. **Por que a creche é uma luta das mulheres?**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2018, pp. 65-90.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua.** São Paulo: Hucitec, 2005.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do Sujeito Constitucional.** Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos editora, 2003.

ROSSI, Mariana. Crise com moradores de rua põe Haddad na vidraça e dá largada à campanha eleitoral. **El País – Brasil.** São Paulo: 19 de Junho de 2016. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/17/politica/1466196615_005235.html > Acesso em 18 de setembro de 2019.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos.** Trad. De Ivone Fernandes Morcillo Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e Estrutura Social.** 2ª Ed. Tradução Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revam, 2004.

SANTOS, Gersiney Pablo. **A voz da situação de rua na agenda de mudança social no Brasil: um estudo discursivo crítico sobre o movimento nacional da população em situação de rua (MNPR).** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Linguística, Universidade de Brasília – UNB, 2017.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça – A política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (orgs). **Direitos Fundamentais, orçamento e ‘reserva do possível’.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2ª ed., 2010, pp. 13-50.

SCHOR, Silvia Maria. Moradores de rua na cidade de São Paulo. **Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.** 07 de Junho de 2017. Disponível em: < <https://www.fea.usp.br/fea/noticias/moradores-de-rua-na-cidade-de-sao-paulo> >

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras, 2019, Versão *e-book*.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 85-110.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, Junho 2015.

SILANO, Ana Karoline; FONSECA, Bruno. Governo federal não sabe quantos conselhos foram extintos nem qual será a redução de custos. **Pública: Agência de Jornalismo Investigativo**. 17 de abril de 2019. Disponível em: <<https://apublica.org/2019/04/governo-federal-nao-sabe-quantos-conselhos-foram-extintos-nem-qual-sera-a-reducao-de-custos/>>

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

SILVEIRA, Daniel; BOECKEL, Cristina. Chacina da Candelária: sobrevivente ainda tem pesadelos, diz irmã. **G1 – Rio de Janeiro** 23/07/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/07/chacina-da-candelaria-sobrevivente-ainda-tem-pesadelos-diz-irma.html> Acesso em 26 de agosto de 2019.

SNOW, David; ANDERSON, Leon **Desafortunados: Um estudo sobre o povo da Rua**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.

SOUZA, Jessé. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. São Paulo. n. 50, Ano 2000, pp.133-158

_____. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil. Versão e-Book. Edição *Kindle*.

_____. **A radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

_____. **A ralé brasileira – Quem é e como vive**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

_____. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, *e-book*, Edição do *Kindle*, 2018.

SPOSATI, Aldaíza. O Caminho do Reconhecimento dos Direitos da População em Situação de Rua: de indivíduo a população. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS;

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. pp. 193-217.

_____. Comentário. In: ROSA, Cleisa M. Maffei. **População de Rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Editora Hucitec, 1995, pp. 85-94.

_____. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOZATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de.; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos dos (desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012, pp. 13-44.

STOFFELS, Marie-Ghislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977

TAYLOR, Charles. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Dinah de Abreu Azevedo. 4ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013, p. 126.

TEIXEIRA, Alessandra, SALLA, Fernando Afonso e MARINHO Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha. Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

TSEMBERIS, Sam; HENWOOD, Benjamin F. A Housing First Approach. In: BURNES, Donald W.; DILEO, David. **Ending Homelessness: why we haven't, how we can**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 67-83.

TSEMBERIS, Sam. Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery, and Reducing Costs. In: **How to House the Homeless**. ELLEN Ingrid Gould; O'FLAHERTY Brendan (Editors). New York: Russell Sage Foundation, 2010, pp. 38-56.

TSEMBERIS, Sam. **Housing First – The pathways model to end homelessness for people with mental health and substance use disorders**. Minnesota: Hazelden Publishing Center, 2010. United Nations General Assembly. A/RES/71/256. New Urban Agenda.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. **RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 7, n. 21, pp. 556 - 605, dezembro de 2008.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva; MARCHEZINI, Victor; PAVAN, CARDOSO, Beatriz; Janine; SIENA Mariana. Desterritorialização e Desfiliação Social: uma reflexão sociológica sobre ações públicas junto à população em situação de rua. In: VALENCIO, Norma L. S.; CORDEIRO Angélica A. **Anais do Seminário Nacional População Em Situação De Rua: Perspectivas E Políticas Públicas**. Vol. 1, nº 1. Universidade Federal de São Carlos/SP: 14 de novembro de 2008.

VALERO Silvia Blanco. “O método para tirar milhares de ‘sem-tetos’ da rua”. **El País – Brasil**. Economia. 13 de novembro de 2016. Disponível em: <

https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/economia/1478889909_914418.html
Acesso em 23/10/2019.

VEIGA, Laura da; QUIROGA, Junia; NOVO, Marina; PEREIRA, Cristiane. Trajetória de Construção do I Censo e Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. In: BRASIL. **Rua: Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, pp. 17-35.

VIEIRA, Maria A. C., BEZERRA, Eneida M. R. e ROSA, Cleisa M. M. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. 2ª ed. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

ZAFFARONI, E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2017.

ZYLBERKAN, Mariana. Em dois anos, SP vê salto de 66% de pessoas abordadas vivendo nas ruas. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 22 de junho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/em-dois-anos-sp-ve-salto-de-66-de-pessoas-abordadas-nas-ruas.shtml> Acesso em agosto de 2019.

Sítios eletrônicos:

Audiência debate políticas para a população em situação de rua em Curitiba. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/audiencia-debate-politicas-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-em-curitiba/22894>>. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

Nova regra de Doria tenta proteger moradores de rua de ação de guardas. Folha de São Paulo. São Paulo: 01 de junho de 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/06/1889315-doria-muda-propria-regra-e-proibe-retirada-de-itens-de-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

ONU manifesta preocupação com esterilização de mulher em situação de rua em SP. Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-manifesta-preocupacao-com-esterilizacao-de-mulher-situacao-rua-sp/>>. Acesso em 18 de setembro de 2019.

Polícia ouve mais três testemunhas no caso dos moradores de rua. Folha de São Paulo On-line. São Paulo: 26 de agosto de 2004. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98716.shtml> Acesso em agosto de 2019.

Nove moradores de rua permanecem internados em estado grave. Folha de São Paulo On-line. São Paulo: 23 de agosto de 2004 Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98570.shtml?loggedpaywall>
Acessos em 07/2018. Acesso em agosto de 2019.

Polícia registra novo ataque a moradores de rua de SP. Estadão On-Line. São Paulo: 24 de agosto 2004. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-registra-novo-ataque-a-moradores-de-rua-de-sp,20040822p14975>
<<http://polis.org.br/institucional/>> Acesso em agosto de 2019.

<<https://www.conjur.com.br/dl/acordao-laqueadura-tj.pdf>> Acesso em 19 de setembro de 2019.

<https://www.conjur.com.br/dl/decisooes-laquadura.pdf>> Acesso em 19 de setembro de 2019.

CEFÚRIA – Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo. Dia de Lutas e de debates: em Congresso Nacional, população de rua reflete acesso a direitos. Publicado em 19 de agosto de 2016: < <http://www.cefuria.org.br/2016/08/19/dia-de-lutas-e-de-debates-em-congresso-nacional-populacao-de-rua-reflete-acesso-a-direitos/acesso> 30 dezembro 2019>

Por que as pessoas em situação de rua em SP não querem ir para os abrigos?. Folha de São Paulo: Folha Digital. Caderno Cotidiano, 16 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1782290-por-que-as-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-nao-querem-ir-para-os-abrigos.shtml>> Acesso em 24/10/2019.

Vídeos:

Câmara dos Deputados. Plenário – Sessão Solene: Homenagem ao Dia Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua - 19/08/19. Ano: 2019. Disponível em < <https://www.youtube.com/watch?v=F1UjBTKrZxA&t=3587s>> Acesso em 19 agosto de 2019.

Documentário Situações de Rua. Observa POP RUA – Observatório da Política Nacional de Saúde Integral da População em Situação de Rua. Produção Men & Digo Produções. Sem indicação de direção: <https://www.youtube.com/watch?v=JgbhJAwYlz8&list=WL&index=5&t=26s> Acesso: em 28/08/2019. Destaques nossos.

Nós da Rua. Documentário Dirigido por Argemiro F. de Almeida e produzido pela Rede Rua. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=8YT35mABNW&t=1137s>> Acesso em 28 de agosto de 2019.

ANEXO ⁵⁹¹

CARTA DE PRINCÍPIOS DO MNPR

O Movimento Nacional de população de Rua (MNPR) após viver algumas experiências desde a sua formação até o presente momento, faz uma análise de suas ações e codifica aqui, princípios que passam a nortear o movimento, e que deverão ser lembrados e respeitados em todos os momentos e lugares em que se fizer presente quer seja sua base, comissões, ou mesmo o companheiro individualmente desde que esteja atuando na luta encampada pelo movimento.

Princípios do MNPR:

ESCUA AS BASES: Todas as decisões importantes precisarão ter sido conversadas nas bases e asseguradas uma ação voltada a todos e não somente uma decisão da coordenação nacional;

DEMOCRACIA DIRETA: principio adotado para garantir que todas as decisões sejam tomadas após discussão, priorizando o consenso e caso haja necessidade adotar o processo de votação;

AÇÃO DIRETA: Que as ações do movimento sejam de sua autoria e responsabilidade, respeitando as decisões coletiva salvo quando necessário ouvir parceiros e colaboradores;

SER APARTIDARIO: Principio indispensável à unidade do movimento, garantindo a autonomia e a liberdade de expressão, o apartidarismo citado também se aplica a outros grupos como igrejas, fundações e outros, podemos estabelecer parcerias, mas nunca filiação;

APOIO MUTUA INTERNO: Deve priorizar a união e solidariedade entre o movimento e seus membros;

SOLIDARIEDADE COM AS CAUSAS SOCIAIS: O velho ditado unidos venceremos para nós significa não realizar a luta sozinho, assim como buscamos a saída para os problemas vividos por nós, outros grupos sociais encampam lutas em defesa de suas causas, acreditamos na união desses grupos para se conseguir a vitória diante do sistema opressor que opera em nosso país, por isso temos a solidariedade com a as causas sociais como princípios;

NÃO VIOLÊNCIA: O movimento se coloca como movimento de luta de forma pacífica e democrática, em suas ações preservara sempre o patrimônio publico e jamais encampara ações que incitem a violência física ou verbal;

HONESTIDADE E TRANSPARENCIA: entre as lideranças do MNPR e no repasse das informações publicas aos demais membros do movimento;

COMPROMISSO PESSOAL: O movimento acontece na medida em que cada membro se esforça e se empenha na sua realização e se compromete com a causa dele;

⁵⁹¹ CARTA DE PRINCÍPIOS DO MNPR. Gentilmente cedida a nós pela coordenação do MNPR-AL, na pessoa de Rafael Machado.

IGUALDADE: o movimento reconhece os direitos de cidadania de todas as pessoas, respeitando a diversidade religiosa, orientação sexual, de gênero e etnias;

JUSTIÇA: Lutar contra o preconceito e toda forma de discriminação social restaurar os direitos violados, preservando a dignidade de cada morador de rua e combater toda forma de desigualdade;

CONTROLE SOCIAL: Monitorar as políticas públicas visando o controle das ações governamentais para que não aconteçam políticas excludentes e higienistas;