

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DO CURSO DE DIREITO**

ALINE FERREIRA LIRIO

**DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DESSES DIREITOS**

VITÓRIA

2017

ALINE FERREIRA LÍRIO

**DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DESSES DIREITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, em formato de monografia, apresentado ao curso do Direito da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito, com área de concentração no Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Brunela Vieira de Vincenzi.

VITÓRIA

2017

ALINE FERREIRA LÍRIO

**DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A ATUAÇÃO
DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DESSES DIREITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, em formato de monografia, apresentado ao curso do Direito da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito, com área de concentração no Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional.

Aprovada em __ de dezembro de 2017.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª. Drª. Brunela Vieira de Vincenzi
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof. Dr. Thiago Fabres de Carvalho
Universidade Federal do Espírito Santo

Pedro Pessoa Temer
Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

Aos assistidos da Defensoria Pública do Estado do
Espírito Santo em situação de rua.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por todas as bênçãos e oportunidades que tive na vida.

Aos meus pais, pela responsabilidade na formação dos meus princípios e caráter, pela influência em tudo que sou e por ter despertado em mim o lado mais humano e mais preocupado com o próximo. Agradecimento em especial à minha querida irmã que esteve comigo, no dia-a-dia desses cinco anos de faculdade, sendo sempre a minha companheira e amiga de todas as horas. Ao meu amor, Raoni, por ser tão especial, compreensivo com as minhas ausências por conta dos estudos e por estar ao meu lado sempre que preciso.

Aos meus amigos, também pelo apoio, por fazer os meus dias mais alegres e por me acompanhar nos momentos difíceis.

Ao meu querido amigo, Pedro Temer, também componente da banca examinadora da monografia, por ser o meu mentor, por me dar sempre os conselhos certos e por ter despertado em mim a paixão pelos Direitos Humanos e pela Defensoria Pública.

Minha admirável orientadora, professora Brunela Vincenzi, por ser uma militante dos Direitos Humanos, por ser tão dedicada e competente. Agradeço pela confiança depositada em mim e por todo o suporte dado até o fim do Trabalho de Conclusão de Curso.

Também agradeço à UFES, por ter me proporcionado toda a minha formação acadêmica na área do Direito, por ter aberto portas pra mim e por ter sido responsável por boa parte da construção do meu pensamento crítico.

RESUMO

Os direitos básicos da população em situação de rua possuem uma íntima ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana e, tanto o princípio quanto os direitos básicos, por vezes, são desrespeitados ou simplesmente ignorados pelo Poder Público. Primeiramente, far-se-á uma análise histórica do surgimento dos Direitos Humanos e da conseqüente formação da proteção internacional dos direitos das pessoas em situação de rua. Logo após, será feita a conceituação do que vem a ser população em situação de rua e a análise dos seus perfis. Também será tratada a questão da estigmatização dessas pessoas, componentes de um grupo de vulneráveis que, ao mesmo tempo em que são invisíveis e vivem à margem da sociedade, incomodam-na, visto que esta não quer procurar meios de solucionar aquilo que é tratado como um problema, desejando apenas que esses seres humanos desapareçam aos seus olhos. Em um segundo momento, dar-se-á enfoque aos aspectos legais que giram em torno do tema, procurando traçar uma linha evolutiva das legislações que tratam sobre população em situação de rua e, principalmente, buscar-se-á discorrer sobre a efetivação da Política Nacional para População em Situação de Rua, implementada pelo Decreto 7.253/2009. Por último, tentar-se-á evidenciar o caráter da Defensoria Pública de direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, o seu papel na efetivação dos Direitos Humanos, na implementação de políticas públicas assistenciais para população em situação de rua e toda a dificuldade de concretização do trabalho desenvolvido por esse órgão.

PALAVRAS CHAVE: Direitos Humanos. Vulnerabilidade. Políticas Públicas. População em situação de rua. Defensoria Pública.

ABSTRACT

The basic rights of people experiencing homelessness have a direct link to the principle of human dignity and, both the principle and the basic rights, are, eventually, disrespected or simply ignored by the public authorities. At first, an historical analysis of the beginning of the Human Rights and of the resulting assembly of the international protection of the rights of people experiencing homelessness will be made. After that, the concept of what would be a person experiencing homelessness and its profile analysis will be made. There will also be a discussion about the issue of the stigmatization of these people, who are members of a group of vulnerable people that are considered invisible and are marginalized, but, at the same time are considered inconvenient to the society, as this one is not worried about solving the problem involving these people and rather wish that they would simply vanish away from sight. In the second part, the legal aspects that concerning this subject will be discussed, drawing an evolutionary line of the legal texts about people experiencing homelessness and, mainly, it will be discussed the implementation of the National Policy of People Experiencing Homelessness, by the legal decree 7.253/2009. At last, the role of the Public Defense by right assured by the Federal Constitution will be discussed, such as its role at assuring the exercise of the Human Rights, implementing supportive public policies for people experiencing homelessness and the struggle at accomplishing the work developed by this agent.

KEY WORDS: Humans Rights. Vulnerability. Public Policy. Street dwelling population. Public Defender' Office.

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

AIDEF - Associação Inter-americana de Defensores Públicos

CADÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIAMP Rua - Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONJUR – Revista Consultor Jurídico

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DPES – Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

DPPR – Defensoria Pública do Estado do Paraná

DPU – Defensoria Pública da União

EC – Emenda Constitucional

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LC – Lei Complementar

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNPR – Movimento Nacional da População de Rua

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ANÁLISE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	14
2.1. Os Direitos Humanos na História e o surgimento dos Tratados Internacionais de Proteção Dos Direitos Humanos	14
2.1.1. A Carta Política de 1988 e o Sistema Internacional de Direitos Humanos.....	17
2.1.2. Direitos Humanos e conceito de população em situação de rua.....	19
2.1.3. O respeito à dignidade da pessoa humana.....	23
2.2. A vulnerabilidade.....	25
2.3. Perfis das pessoas em situação de rua.....	27
2.4. A estigmatização dos componentes desse grupo de vulneráveis	29
2.4.1. A invisibilidade das pessoas em situação de rua e o incômodo da população em geral	31
3. ASPECTOS LEGAIS	34
3.1. Evolução da legislação voltada para a população em situação de rua	34
3.2. Política Nacional para População em Situação de Rua	38
3.2.1 O Decreto nº 7.053/2009.....	39
3.3. Direitos básicos, o acesso ao “mínimo existencial” e a proteção no campo da assistência social	42
3.4. Não cabimento da tese da reserva do possível.....	45
3.5 Ilícitos decorrentes da violação dos direitos da população em situação de rua ..	48
4. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	51
4.1. Defensoria Pública como direito fundamental	51
4.2. Defensoria Pública e a defesa dos direitos humanos.....	53
4.3. O papel da Defensoria Pública na implementação de políticas públicas assistenciais para a população em situação de rua	54
4.4. Dificuldades de atuação	59
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS.....	65

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo abordar a população que faz da rua seu espaço principal de sobrevivência e de ordenação de suas identidades (BRASIL, 2008). A expressão “pessoa em situação de rua” não se refere apenas aos indivíduos que não possuem moradia, mas sim engloba uma universalidade de características de um grupo social diversificado, no entanto, com pontos em comum. Além da carência do direito à habitação, a população em situação de rua também tem os direitos à saúde, à educação, à alimentação, ao trabalho, à segurança, à família, suprimidos de suas vidas.

Com isso, pode-se dizer que as características mais marcantes da população de rua são a exclusão de direitos e a vulnerabilidade social, isto é, o primeiro decorrente da privação daquele mínimo que um cidadão necessita para viver e o segundo decorrente de atos discriminatórios praticados contra esses grupos (CNMP, 2015).

Ademais, a formação dessa população e o aumento, muitas vezes, desenfreado desse contingente, reflete a incapacidade de alguns governos de ter controle das desigualdades sociais e dar uma resposta efetiva ao problema do aumento do desemprego, aumento do uso de drogas, migração e urbanização.

Essa realidade também está ligada ao funcionamento do capitalismo, conforme será exposto o pensamento de Maria Lúcia Lopes da Silva (2006), visto que este vê a necessidade da pobreza extrema, da existência de pessoas que se submetem ao trabalho informal e que nunca irão atrás dos seus direitos trabalhistas, para, assim, formar a base da pirâmide social que dá sustentáculo à ascensão de pequenos grupos ao topo desta pirâmide.

Insta frisar que a situação de rua não é um problema a ser enfrentado somente em alguns países, como o Brasil, ou em algumas localidades, como Vitória, ao contrário, tal questão envolve toda a comunidade internacional e representa uma “crise global de direitos humanos que requer uma resposta global urgente” (ONU, 2015, p.02).

Nessa toada, pode-se afirmar que os direitos que devem ser assegurados à

população em situação de rua não orbitam somente na seara interna, mas abarcam também o âmbito internacional. Dessa forma, fala-se em direitos humanos, em vez de se falar em direitos fundamentais, visto que, segundo Cavalcante Filho (acesso em 20 agosto 2017, p. 06), estes são “positivados em determinados ordenamentos jurídicos”, enquanto aqueles são “direitos atribuídos à humanidade em geral, por meio de tratados internacionais”.

Não obstante, os Estados, diante desse cenário, acabam por tomar iniciativas paliativas, totalmente distorcidas do que deveria ser a real finalidade das políticas públicas e que, muitas vezes, vão de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana, da cidadania e da liberdade, todos insculpidos na Carta Maior¹.

No Brasil, após muita pressão popular através de movimentos sociais, em dezembro de 2009, foi criado o Decreto 7.053/2009 que instituiu a Política Nacional para a População em situação de rua que foi considerado, por muitos estudiosos, como o marco da transição da população em situação de rua de fetiche do assistencialismo para sujeito coletivo de direitos (SILVA; COSTA, 2015).

Essa Política Nacional foi instituída de forma descentralizada e articulada entre a União e os outros entes federativos, composta inicialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União (DPU), além da participação ativa dos movimentos sociais (BRASIL, 2008).

Vale ressaltar que é extramamente necessário a mobilização social e a necessidade de implementação de políticas públicas, uma vez que como se trata de uma população vulnerável, não há como exigir que esta, totalmente privada dos seus

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

[...]

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

[...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à **liberdade**, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

direitos, consiga sozinha atingir os recursos básicos para uma vida digna e romper com o vínculo das ruas.

Ademais, a Política Nacional deve ir muito além do assistencialismo, fazendo com que essas pessoas sejam “sujeitos de direitos”.

Nesse contexto, houve também a alteração na Lei 8.742/1993, a conhecida Lei Orgânica da Assistência Social, pela Lei 11.258/2005² para incluir a obrigatoriedade da formulação de programas sociais, a fim de atender a população em situação de rua.

Apesar, entretanto, do surgimento do Decreto e da alteração da LOAS, o Estado continua sendo omissivo no que tange à implementação das políticas públicas previstas na legislação, ocasionando, como será visto, ilícitos administrativos pela violação dos direitos das pessoas em situação de rua.

Nesse cenário, a Defensoria Pública aparece como um órgão com grande relevância no que diz respeito ao atendimento e assistência a essa população em situação de rua, buscando sempre a efetivação dos direitos desses cidadãos.

A escolha da Defensoria Pública como parte do objeto de estudo se pauta no fato de que esta é a instituição mais próxima da sociedade e dos movimentos sociais (RIBAS, 2014) e a designada pela Constituição Federal como a responsável pela orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados,³ em que se inclui a população em situação de rua.

Além disso, procura-se questionar o grande desafio da Defensoria Pública Estadual

²Art. 1º O parágrafo único do art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

II – às pessoas que vivem em situação de rua. (grifo nosso)

³Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

quanto a Federal para conseguir criar um sistema interno que seja eficaz ao atendimento da população em situação de rua, visto que talvez esse seja o grupo mais excluído dentre os grupos dos vulneráveis e por que tal atendimento requer uma grande demanda de profissionais capacitados e recursos do Estado para dar tanto o acesso à justiça social e ao Poder Judiciário (RIBAS, 2014).

Por fim, objetiva-se também debater o paradoxo social que é a questão da invisibilidade dos moradores de rua e o incômodo da sociedade em geral, tendo em vista que esta se mantém inerte e distante acerca do problema do aumento da população em situação de rua, no entanto, ao mesmo tempo se incomoda por ter que, muitas vezes, conviver em um mesmo espaço físico que essas pessoas e, porcuram, assim, exigir do Poder Público medidas imediatas de solução que acabam por se tornar em atos de violência contra a população em situação de rua.

2. ANÁLISE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

2.1. Os Direitos Humanos na História e o surgimento dos Tratados Internacionais de Proteção Dos Direitos Humanos

Conforme preleciona o jurista André de Carvalho Ramos (2017), não é possível estabelecer um marco exato do nascimento de uma disciplina jurídica. Em relação à matéria dos direitos humanos, cujos ideais principais são a busca da liberdade, igualdade e justiça social, esta surgiu juntamente com as primeiras civilizações.

Podem-se citar diversos documentos que contribuíram para a evolução dos Direitos Humanos como a Magna Carta Inglesa (1215-1225), o *Bill of Rights* que surgiu como produto da Revolução Gloriosa de 1688, a *Petition of Rights* de 1628 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que surgiu como produto da Revolução Francesa de 1789 (GOMES; SANTOS, acesso em 14 setembro 2017).

Discorrer, no entanto, sobre toda a evolução dos Direitos Humanos em vinte e oito séculos da existência das primeiras comunidades humanas, a contar das notícias dos primeiros escritos, seria extramamente extenso e provocaria fuga do tema proposto. Dessa forma, tomar-se-á como ponto de partida, a criação do Direito Internacional e a universalização dos Direitos Humanos.

O Direito Internacional e, conseqüentemente, os Tratados Internacionais que versam sobre os direitos humanos tiveram sua gênese no pós Segunda Guerra Mundial, no século XX, em decorrência das graves violações de direitos humanos ocorridas na era Hitler, com o holocausto e a concretização do nazismo (PIOVESAN, 2012).

O objetivo de criação de um Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos era prevenir que violações graves e atrocidades anteriormente cometidas, viessem a se repetir de ali por diante (PIOVESAN, 2012).

Segundo o professor Richard Bilder (1992, p.03-04, tradução nossa):

O movimento do direito internacional dos direitos humanos é baseado na concepção de que toda nação tem a obrigação de respeitar os direitos humanos de seus cidadãos e de que todas as nações e a comunidade internacional têm o direito e a responsabilidade de protestar, se um Estado não cumprir suas obrigações.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos almeja salvaguardar os direitos básicos dos cidadãos, como o de liberdade, dignidade, não deixando essa proteção a cargo, exclusivamente, do âmbito interno de cada Estado, visto que uma proteção internacional consensual é muito mais difícil de ser violada do que uma proteção nacional.

Além disso, há também o receio de alguns desses Estados que forneceram tais direitos, serem os mesmos que façam com que esses direitos sejam suprimidos repentinamente, através de um Golpe de Estado, por exemplo.

Não obstante, para colocar em prática o sistema idealizado, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) para servir de instrumento para a proteção da dignidade Humana e, em 1948, foi confeccionada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada por 48 Estados, unanimemente (PIOVESAN, 2012).

Para Comparato (2008, p. 57), a Declaração Universal, juntamente com a aprovação da Convenção Internacional sobre prevenção e punição ao crime de genocídio são os “marcos inaugurais de uma nova fase histórica, que se encontra em pleno desenvolvimento”.

A professora Flávia Piovesan (2012, p. 29) defende que “a Declaração consolida a afirmação de uma ética universal, ao consagrar um consenso sobre os valores de cunho universal, a serem seguidos pelos Estados”.

Em síntese dos apontamentos dos dois autores, pode-se dizer que a Declaração de 1948 é o ponto de partida de uma nova Era e um documento essencial para a evolução do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos.

A maior parte da doutrina adota a classificação dos direitos humanos em gerações desenvolvida em que os direitos de primeira geração correspondem às liberdades individuais, os de segunda geração correspondem aos direitos econômicos, sociais e culturais (LUÑO, 2013) e os de terceira geração à solidariedade, ao desenvolvimento à paz internacional e ao ambiente protegido (RIVERA apud BOBBIO, 2004), tendo posteriormente surgido a quarta geração de direitos humanos, mencionado por Bonavides (2004)⁴.

A jurista Flávia Piovesan (2012) critica a ideia de sucessão geracional de direitos, visto que a Declaração Universal de Direitos Humanos forma uma unidade, um conjunto de direitos indivisíveis que se interrelacionam e não podem ser substituídos uns pelos outros.

Até porque, a Assembleia Geral das Nações Unidas editou a Resolução nº 32/130, em 1977, afirmando que “todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes” (ONU, 1977).

Vencida essa discussão, pode-se dizer que o sistema normativo global de direitos humanos é formado por instrumentos de alcance geral (ex.: Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966) e instrumento de alcance específico (ex.: Convenções Internacionais). O sistema geral se destina a toda e qualquer pessoa, genericamente, e o sistema especial se destina a sujeitos de direitos, levando-se em conta os seus aspectos específicos e analisando-se o caso concreto (PIOVESAN, 2012).

Há ainda o sistema normativo regional “que busca internacionalizar os direitos humanos no plano regional, particularmente na Europa, América e África” (PIOVESAN, 2012, p. 31).

⁴Conforme Bonavides (2004), “são direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.

Diante de todo o exposto, verifica-se como funciona o sistema de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Passa-se agora a analisar a relação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 com esse sistema.

2.1.1. A Carta Política de 1988 e o Sistema Internacional de Direitos Humanos

No Brasil, a adesão aos Tratados e a toda Jurisdição Internacional de Direitos Humanos só ocorreu após o fim da ditadura militar e o início do processo de democratização do país, concretizado pela Constituição de 1988 (PIOVESAN, 2012).

Em seu artigo 4º, II⁵, a Constituição determina que o Brasil deve cumprir o princípio da prevalência dos direitos humanos em suas relações internacionais. Também há no artigo 7º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias,⁶ a determinação de propugnação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos pelo Brasil.

Ademais, logo após a promulgação da Lei Maior, o Brasil ratificou os Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as Convenções contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Além disso, o Brasil reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a jurisdição do Tribunal Penal Internacional (RAMOS, 2017).

Diante desse cenário, conforme explicita o Professor André de Carvalho Ramos (2017), não é possível mais, no Brasil, uma interpretação “nacionalista” dos direitos humanos, visto que as interpretações internas poderão ser questionadas perante a

⁵Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

[...] (BRASIL, 1988) (grifo nosso)

⁶Art. 7º O Brasil propugnar pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos (BRASIL, 1988).

Corte ou outros órgãos internacionais, devendo o Brasil cumprir com o que estes determinarem.

Nessa toada, de acordo com Piovesan (2012, p. 33), a dignidade humana e os direitos fundamentais são pilares da Constituição de 1988. Em suas palavras:

A dignidade humana e os direitos fundamentais vêm constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro. Na ordem de 1988, esses valores passam a ser dotados de uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo constitucional e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Com relação à natureza jurídica dos Tratados de Direitos Humanos, existem quatro correntes doutrinárias e jurisprudenciais: 1) supraconstitucionalidade dos tratados, em que estes estariam acima da Constituição; 2) constitucionalidade, em que os tratados estariam em paridade com a Constituição; 3) supralegalidade, em que os tratados estariam abaixo da Constituição, mas acima das leis infraconstitucionais; 4) a mesma hierarquia de lei infraconstitucional (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE Nº 466.343-1/SP, 2009).

Diante dessas divergências, a Constituição brasileira, após a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro 2004, estabeleceu o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo) (BRASIL, 2004) (grifo nosso)

Ressalta-se que antes mesmo da EC nº 45, através do parágrafo 2º do artigo 5º, já era possível extrair do texto constitucional que os tratados internacionais são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade, conforme o

entendimento de Piovesan (acesso em 02 outubro 2017) e do Ministro Celso de Mello no julgamento do Habeas Corpus nº 87.585-8, em 12 de março de 2008,⁷ sobre o quais será firmado o presente estudo.

Com isso, a introdução do parágrafo 3º no artigo 5º da Constituição Federal somente acrescentou o aspecto da constitucionalização formal dos tratados, não sendo razoável defender que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados antes da EC nº 45 teriam status de lei federal, apenas pelo fato de não ter cumprido as formalidades exigidas no parágrafo 3º (acesso em 02 outubro 2017), assim como sustentava parte da doutrina e da jurisprudência.

A posição majoritária atual do STF, no entanto, adotou o meio termo desses dois entendimentos, firmando a tese da supralegalidade dos Tratados Internacionais anteriores à Emenda Constitucional nº 25/2004⁸.

2.1.2. Direitos Humanos e conceito de população em situação de rua

Primeiramente, é importante diferenciar o que são direitos humanos e o que são direitos fundamentais. Comparato expõe a distinção feita pela doutrina germânica.

Para esta doutrina, os direitos fundamentais:

[...] são os direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados

⁷Segundo o Ministro Celso de Mello, “é preciso ressaltar, no entanto, como precedentemente já enfatizado, as convenções internacionais de direitos humanos celebradas antes do advento da EC n.45/2004, pois, quanto a elas, incide o parágrafo 2º do art.5º da Constituição, que lhes confere natureza materialmente constitucional, promovendo sua integração e fazendo com que se subsumam à noção mesma de bloco de constitucionalidade”. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, HC 87.585-8, 2008)

⁸Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 466.343. [...] Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade.

nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais (COMPARATO, 2008, p. 58-59).

Utilizando outra terminologia, o professor Jorge Bacelar Gouveia (1995) divide os direitos fundamentais em típicos e atípicos, sendo estes últimos os direitos humanos ainda não positivados no ordenamento jurídico interno do Estado.

Desse modo, deve-se entender direitos humanos como aqueles direitos que orbitam na esfera internacional e direitos fundamentais como aqueles direitos humanos que já foram incorporados pelo ordenamento jurídico pátrio, porém não deixam de também ser direitos humanos.

Piovesan (2012) ainda aponta que os direitos constantes nos Tratados Internacionais podem: 1) coincidir com os direitos positivados na Constituição; 2) complementar os direitos previsto na Constituição; ou 3) contrariar o que foi assegurado internamente.

Diante disso, a jurista ilustra dizendo que o direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado a si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia, conforme preceitua o artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 19 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992⁹, não estão previstos no âmbito nacional (PIOVESAN, 2012).

Como no citado artigo 11 se encontra o cerne da proteção internacional aos direitos da população em situação de rua e que, de acordo com a autora supramencionada, não estão completamente previstos no ordenamento jurídico interno brasileiro e por também ser possível constatar que os direitos fundamentais são direitos humanos sob uma nova roupagem, escolheu-se como título do presente estudo, a expressão “Direitos Humanos da População em Situação de Rua”.

⁹ARTIGO 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando 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.

Superada essa questão, partindo para uma análise específica do tema escolhido, verifica-se que o artigo 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua define o termo “população em situação”. *In verbis*:

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

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, **considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.** (BRASIL, 2009) (grifo nosso).

Diante de tal definição, pode-se dizer que existem três requisitos indispensáveis para a caracterização da situação de rua, sendo elas: (i) pobreza extrema; (ii) vínculos familiares interrompidos ou fragilizados; (iii) inexistência de moradia convencional. (CNMP, 2015).

A pobreza extrema também engloba outras condições como falta de trabalho e renda fixos e a falta ou o baixo acesso às políticas públicas sociais. Já os vínculos familiares fragilizados, dão-se, por maioria das vezes, como forma de materialização dos problemas de ordem econômica, segundo Silva (2006), sem deixar de considerar outros motivos de cunho específico de cada indivíduo.

Já a última condição, quando se diz que não há moradia convencional e que por isso se “utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento”, significa não somente a ocupação da rua em si, mas também a imóveis abandonados, terrenos baldios, praças, baixios de pontes e outros lugares da cidade ocupados por aqueles que não possuem moradia e trabalho formal (ARAÚJO, 2014, p. 23).

Várias são as terminologias utilizadas para denominar as pessoas que fazem dos logradouros públicos o ambiente de suas relações privadas, como população de rua,

moradores de rua, pessoa em condição de rua, nômades urbanos (ARAÚJO, 2014). O termo “população em situação de rua” é o que parece ser mais correto e que explicita não somente a condição transitória do indivíduo, mas também representa um fenômeno decorrente do agravamento das desigualdades sociais e da elevação dos índices de pobreza provenientes do sistema capitalista, conforme destaca Maria Lúcia Lopes da Silva (2006).

Segundo a autora são vários os aspectos que levam o indivíduo à situação de rua. A primeira delas diz respeito ao fator estrutural provocado pela falta de moradia, de emprego, de renda, entre outros. O segundo é o fator biográfico, isto é, tem a ver com a história pessoal de cada indivíduo, como problemas familiares, doenças mentais, dependência de drogas e álcool. O último são os fatores naturais, a exemplo de terremotos, alagamentos, entre outros (SILVA, 2006).

Com isso, percebe-se que diversos são os fatores que levam uma pessoa à situação de rua, sendo um fenômeno complexo que precisa ser estudado em todas as suas variáveis para evitar a limitação da discussão e do discurso equivocado de responsabilizar a própria pessoa pela sua situação.

Silva (2006, p. 82) considera essas variantes, porém defende que as causas estruturais do fenômeno estão ligadas ao funcionamento do sistema capitalista:

[...] Certo é que o fenômeno não se explica a partir de um único determinante. Entretanto, existem fatores que se destacam no conjunto dessas determinações. Podem ser fatores típicos de determinadas localidades ou épocas específicas. Mas, as causas estruturais desse fenômeno vinculam-se a estrutura da sociedade capitalista, sua produção e reprodução vinculam-se aos processos imanentes à acumulação do capital, no contexto da produção contínua de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, excedente à capacidade de absorção do mercado de trabalho no capitalismo [...]

Por fim, vale ressaltar que a situação de rua não leva em conta apenas o aspecto da carência de moradia convencional (ARAÚJO, 2014), sendo uma situação complexa que gera privações de diversos direitos como direito à alimentação, ao trabalho, à segurança, à saúde, à educação, à justiça, entre outros.

2.1.3. O respeito à dignidade da pessoa humana

A CRFB de 1988, no seu artigo 1º, determina que a dignidade humana é um dos fundamentos da república. *In verbis*:

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

[...]

III- a dignidade da pessoa humana;

[...]

(BRASIL, 1988) (grifo nosso)

Além disso, os artigos 170, *caput*¹⁰ e 226, §7º¹¹ mencionam o princípio da dignidade em seus textos, ficando evidente que tal fundamento constitui a figura basilar do ordenamento jurídico brasileiro.

Não obstante, no plano internacional, a maior parte dos Tratados, Pactos e Convenções de Direitos Humanos mencionam a dignidade humana como ponto de partida na construção de um bloco de direitos básicos a serem assegurados a um indivíduo. Como exemplo, pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos

¹⁰Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos **existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...] (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

¹¹Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

[...]

§ 7º Fundado nos **princípios da dignidade da pessoa humana** e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas. (BRASIL, 1988) (grifo nosso).

Humanos¹², o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹³ e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹⁴.

O Professor André de Carvalho (2017, p. 75) estabelece que:

[...] a dignidade da pessoa humana consiste que cada indivíduo é um fim em si mesmo, com autonomia para se comportar de acordo com seu arbítrio, nunca um meio ou instrumento para a consecução de resultados, não possuindo preço. Conseqüentemente, o ser humano tem o direito de ser respeitado pelos demais e também deve reciprocamente respeitá-los.

Fritz Stern e Avishai Margalit citados pela Professora Brunela de Vincenzi (2013), explicam que a política de proteção à dignidade do ser humano está ligada com o extermínio da humilhação das pessoas perante a sociedade, fazendo uma importante consideração acerca da diferença entre sociedade civilizada e sociedade decente. Nas palavras de Vincenzi (2013, p. 01-02):

A política de proteção à dignidade humana tem por objetivo estabelecer que as instituições sociais não violem o já conquistado autorrespeito e a autoestima de cada indivíduo, importando dizer, que elas devem proteger os cidadãos de toda e qualquer experiência (negativa) de humilhação. A humilhação do ser humano é a forma mais comum de imputar-lhe dor, sendo o começo de toda desumanidade. Segundo o filósofo israelita Avishai Margalit, uma sociedade só é decente quando as suas instituições não mais humilhem as pessoas. Para ele uma sociedade civilizada diferencia-se de uma sociedade decente, na medida em que na civilizada as pessoas não humilham umas as outras, e na sociedade decente - além disso - as suas instituições não humilham mais os cidadãos, respeitando-os como pessoas dignas.

¹²Considerando que o reconhecimento da **dignidade** inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; (ONU, 1948) (grifo nosso).

Artigo 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em **dignidade** e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade. (ONU, 1948) (grifo nosso).

¹³Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o relacionamento da **dignidade inerente a todos os membros da família humana** e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, reconhecendo que esses direitos decorrem da **dignidade inerente à pessoa humana**. (ONU, 1966) (grifo nosso)

¹⁴Artigo 5. Direito à integridade pessoal

[...]

2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à **dignidade inerente ao ser humano**. (OEA, 1969) (grifo nosso).

Pode-se afirmar ainda que a dignidade humana está ligada ao mínimo existencial de direitos que devem ser assegurados a uma pessoa. Esse mínimo existencial é formado pelo direito à educação básica, à saúde, à assistência social e ao acesso à justiça. Caso não haja esse mínimo, a pessoa estará em situação de indignidade (BARCELLOS, 2002).

No caso da população em situação de rua, fica claro que esse mínimo existencial lhes é privado e, conseqüentemente, esses indivíduos também são privados da sua própria dignidade.

Por fim, concordando com Vincenzi (2013, p. 04), chega-se a conclusão que:

[...] somente com o amparo do arcabouço jurídico constitucional é que [...] o ser consciente da sua completude – identidade, personalidade e direitos – pode expandir-se efetivamente na sociedade em suas relações pessoais, de trabalho e de direitos.

2.2. A vulnerabilidade

A situação de extrema vulnerabilidade que se encontra a população em situação de rua está ligada às várias espécies de atos discriminatórios por ela sofridos e do não acesso aos seus direitos fundamentais (CNMP, 2015).

O preconceito étnico-racial, de gênero, relacionado à falta de emprego, à representação política, a problemas de saúde, ao abandono, falta de moradia, são exemplos de motivos que podem colocar certos grupos sociais em situação de vulnerabilidade (SILVA, 2006), visto que esses indivíduos são colocados à margem da sociedade.

Maria Lúcia Lopes da Silva (2006) frisa que a vulnerabilidade é produzida especialmente pela condição econômica desfavorável da pessoa, porém não é sua única causa. Além disso, esses grupos sociais não podem ser vistos na “condição

passiva de vulneráveis”, uma vez que toda a construção dessa vulnerabilidade parte dos atos discriminatórios dirigidos a eles.

De acordo com o Professor Daniel Sarmiento (2015), os grupos de vulneráveis são as principais vítimas do arbítrio estatal, do seu descaso e da falta e eficiência dos serviços públicos voltados às garantias dos direitos fundamentais, bem como são os que mais sofrem com as desigualdades sociais.

A superação da discriminação geradora da vulnerabilidade é um dos objetivos da República estampado na CF de 1988 e um dos princípios da Política Nacional para População em Situação de Rua instituída pelo Decreto nº 7.053/2009, como se pode extrair dos seus dispositivos, quando é previsto a busca pelo respeito às diferenças e pelo acesso às políticas públicas, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 2009) (grifo nosso)

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

[...]

V - **respeito às condições sociais e diferenças** de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009) (grifo nosso)

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

[...]

X - **democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.** (BRASIL, 2009) (grifo nosso)

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

I - **assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas** de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; (BRASIL, 2009) (grifo nosso)

[...]

V - **desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade** entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; (BRASIL, 2009) (grifo nosso)

Por fim, pode-se dizer que a vulnerabilidade também está ligada à intolerância da sociedade em relação a esses grupos, em especial à população em situação de rua que sofre ataques diários contra a sua dignidade. Nas palavras de Araújo (2014, p. 36):

[...] aquele que vive nas ruas tem negado o acesso a condições mínimas de sobrevivência e manutenção de suas condições básicas de existência. A vida nas ruas implica a impossibilidade de descanso, pois não se pode dormir nas ruas sob o risco de ser assassinado, de ter o corpo queimado ou de sofrer qualquer outro tipo de violência. No longo prazo, a privação de sono acarreta alto potencial de adoecimento. A população em situação de rua tem, ainda, limitada sua capacidade de acumulação de recursos, que poderiam contribuir para uma possível condição de saída das ruas. Parte das dificuldades ou problemas enfrentados pela população em situação de rua é inerente à condição de estar nas ruas, parte é consequência da intolerância da cidade à sua presença.

2.3. Perfis das pessoas em situação de rua

Uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), constatou que existiam 101.864 pessoas em situação de rua no Brasil em 2015, sendo que a maior parte vivem em municípios de grande porte (NATALINO, 2016).

De acordo com o I Censo e Pesquisa Nacional para População em situação de rua realizado entre 2007 e 2008 - única pesquisa nacional do Governo Federal tendo a população em situação de rua como objeto de estudo e abrangeu 71 cidades brasileiras - a população em situação de rua caracteriza-se por ser predominante masculina (82%) e negra (67%), ou seja, a porcentagem de pessoas negras do grupo das pessoas em situação de rua é muito superior que a porcentagem nacional que é de 44,6% (MDS, 2009).

No que tange à escolaridade desse grupo de vulneráveis, constatou-se que 63,5% não completaram o nível fundamental, 17,1% são analfabetos e 8,3% apenas sabem assinar o próprio nome. A esmagadora maioria dessas pessoas não continuaram os estudos, porém existem algumas pessoas em situação de rua que cursaram o ensino superior (MDS, 2009).

A pesquisa também analisou quais são os principais motivos que levam as pessoas à situação de rua, sendo que o primeiro deles é o alcoolismo e a dependência química; o segundo é o desemprego e o terceiro é correlacionado com problemas familiares. Das pessoas entrevistadas, 71,3% delas citaram um desses três motivos como relacionados a sua situação de rua (MDS, 2009).

Quanto ao trabalho e ao meio de subsistência, 70,9% das pessoas exercem algum tipo de atividade remunerada, como catadores de materiais recicláveis, “flanelinha”, trabalhos na construção civil, serviços de limpeza e estivador, dos quais a maioria não possui a carteira de trabalho assinada, isto é, pode-se dizer que a população em situação de rua é composta por maioria de trabalhadores informais. Somente 15,7% é pedinte, o que contraria o senso comum (MDS, 2009).

Quanto à saúde, a pesquisa demonstrou que 30% dos entrevistados afirmaram ter algum problema de saúde. As doenças mais comuns foram hipertensão, problema psiquiátrico, HIV e diabetes. A porcentagem de pessoas em situação de rua com problemas de saúde é bem superior que a média nacional, o que comprova a má condição de vida dessa população e o descaso do Poder Público (MDS, 2009).

Outro dado importante é que parcela significativa dos entrevistados (24,8%) não possuem nenhum documento de identificação pessoal, o que dificulta ainda mais conseguir emprego, o acesso aos serviços e programas do governo e o exercício da cidadania em geral (MDS, 2009).

Em relação ao acesso aos programas governamentais, 88,5% afirmaram não receber quaisquer auxílios do governo, como bolsa família, aposentadora e Benefício de Prestação Continuada (MDS, 2009).

Por fim, a pesquisa se preocupou em extrair dados sobre as discriminações sofridas por essas pessoas. Dos entrevistados, 31,8% mencionaram possuírem impedimentos de receber atendimentos da rede pública de saúde. 31,3% já foram

impedidos de entrar em shopping centers e 29,8% disseram que já foram impedidos de utilizar o transporte público, dentre outros casos de discriminação (MDS, 2009).

Na cidade de Vitória, no Espírito Santo, em 2013, tinha-se a notícia de um total de 732 pessoas vivendo na rua. Em 2016, a população em situação de rua girava em torno de 292 pessoas, sendo que metade era dependente químico, a outra metade é composta por egressos do sistema carcerário em conflito com as famílias e 15% desses egressos são desempregados (FERNANDES, 2016).

Com os resultados da pesquisa de 2008, com os dados do Ipea sobre a quantidade de pessoas em situação de rua em 2015 e a pesquisa de 2016 na cidade de Vitória/ES, pode-se concluir que ainda há necessidade de políticas públicas a serem colocadas em prática, a fim de reduzir esse quantitativo e dar acesso aos direitos básicos de cidadão a esse contingente populacional.

2.4. A estigmatização dos componentes desse grupo de vulneráveis

A sociedade, em sua grande parte, criou um estereótipo da pessoa apontada como “moradora de rua” como se sua situação fizesse parte da composição de sua integridade, personalidade ou quaisquer outros atributos pessoais.

O padrão criado é de uma pessoa sem perspectiva de vida, viciada em drogas ou doente mental, sem família, que pratica crimes para sustentar o vício ou é pedinte e que não quer trabalhar. Ocorre que, como já se viu, essa comunidade é heterogênea e as causas que levam uma pessoa à situação de ruas são variadas. A maior parte dessa população compõe o mercado informal de trabalho e só uma minoria é pedinte.

Além disso, sustentou-se a utilização da expressão “população em situação de rua” justamente em uma tentativa de retirar esse estigma formado contra essa camada da sociedade. “Situação” significa que a rua não é um atributo da pessoa que nela está inserida, nem que a circunstância que ela se encontra é de sua plena

responsabilidade e escolha, mas significa que toda a conjuntura é marcada por fatores diversos e por um momento de transição.

O modo como a sociedade em geral enxerga o morador de rua possui caráter eminentemente ideológico e representa a relação de dominação de classes que existe. Os interesses das classes dominantes são revestidos como interesse da coletividade para ter legitimidade (GOMES; SANTOS, acesso em 14 setembro 2017).

Nas palavras de Gomes e Santos (GOMES; SANTOS, acesso em 14 setembro 2017, p. 07):

[...] toda a população, até mesmo aqueles que sofrem com os efeitos dessa conjuntura social, enxergam os fatos da sociedade de forma ideológica e assim ocorre com a forma como encaram a população em situação de rua. Esse grupo é visto como um mal, um desvio ao padrão correto, que não foi capaz de alcançar os objetivos sociais, desta forma, os valores da classe dominante são reproduzidos e todo mal causado em prol de seus interesses é justificado pela ideia de que todos possuem as mesmas oportunidades, de que todos são iguais e de que aqueles que não conseguem ascender socialmente, economicamente e emocionalmente são incapazes ou não se esforçaram o bastante.

De um lado, há o estigma da igualdade de oportunidades oferecidas a todo o cidadão e que se a pessoa está em situação de rua é porque não soube aproveitar as oportunidades para “vencer na vida”.

De outro lado, há o estigma da pessoa em situação de rua como “coitada”, visão essa que somente contribui para a construção de uma identidade de pessoas inferiores que sempre necessitarão do assistencialismo, o que não ajuda em nada a reversão desse quadro de desigualdades sociais (MATTOS; FERREIRA, 2004).

Conforme Mattos e Ferreira (2004), a visão que o indivíduo tem de si próprio está relacionada com o pensamento compartilhado pela sociedade acerca dele. Com isso, a própria pessoa em situação de rua acaba por criar uma ideia negativa de si e um sentimento de não pertencimento à sociedade.

Diante disso, verifica-se que tais discursos estigmatizadores podem ser muito perigosos, visto que levam a discriminação e fomentam as políticas higienizadoras¹⁵ (MATTOS; FERREIRA, 2004).

2.4.1. A invisibilidade das pessoas em situação de rua e o incômodo da população em geral

A invisibilidade está pautada no processo de naturalização (MATTOS; FERREIRA, 2004), banalização da existência e constante crescimento da população em situação de rua associada ao argumento de que desigualdades sociais sempre estarão presentes em sociedades capitalistas.

Com relação à indiferença da sociedade, Mattos e Ferreira (2004, p. 51) expõem:

O contato corriqueiro com pessoas em situação de rua, que no início gerava espanto e indignação, vai gradualmente levando a uma dessensibilização para com sua condição social. De tão acostumados com suas mazelas, mesmo que involuntariamente, já não mais reparamos suas presenças. Trata-se da disseminação da indiferença que denota uma “naturalização” do fenômeno pelos indivíduos sedentários: “as coisas são mesmo assim. O que posso fazer?” – exclamam. Assim, reproduzem uma visão que propaga a situação de rua como definitiva, imutável, defronte à qual os sujeitos históricos, que constroem a realidade social, nada podem fazer.

Ao mesmo tempo em que a sociedade entra em um processo de naturalização da situação de rua e, muitas vezes, nem percebem a presença dessas pessoas que passam a nem serem vistos mais como seres humanos, a mesma sociedade se sente incomodada e ameaçada com a situação de rua, visto que essa circunstância atrapalha a sua segurança, a tranquilidade, limpeza e beleza dos bairros e cidades.

Tal incômodo não gera mobilização social para a formulação de políticas públicas efetivas voltadas à redução das desigualdades e promoção de direitos humanos. Pelo contrário, o que acaba ocorrendo são práticas de violências físicas e

¹⁵As políticas higienizadoras são aquelas praticadas pelo Poder Público, destinadas a retirar a população em situação de rua das praças, viadutos, calçadas, numa tentativa de deixar a cidade “limpa”.

higienização das cidades, a exemplo de homicídios, espancamentos, ateamento de fogo no corpo dessas pessoas, recolhimento forçado dos seus pertences, prisão indevida, lavagem, na madrugada, dos locais em que a população de rua se encontra numa tentativa de expulsá-los, entre outros atos desumanos e sem objetivo de solucionar verdadeiramente o problema.

O problema é ainda mais grave, visto que os atos de violência e desrespeito não são praticados somente pelos indivíduos componentes da sociedade, isoladamente. Esses atos também são externados pelo Poder Público, o qual deveria ser o maior garantidor dos direitos humanos.

Nas proximidades da Copa do Mundo de 2014, que ocorreu no Brasil, diversas cidades que seriam sedes dos jogos começaram a colocar em prática ações higienistas contra a população em situação de rua. Cidades como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador tiveram casos de agressões policiais, remoção compulsória das ruas, encaminhamento para abrigos com superlotação, ameaças, jatos de água disparados por caminhões que realizavam a limpeza pública, com o objetivo de “limpas as ruas” da presença das pessoas em situação de rua para poder receber os turistas e atletas da Copa do Mundo (AZEVEDO, 2014).

Em julho de 2017, a população em situação de rua da capital paulista, ocupante da Praça da Sé, foi acordada com jatos de água que possuía o objetivo de expulsá-los daquele ambiente. Uma empresa privada foi contratada pela Prefeitura de São Paulo para fazer a limpeza do local (DANTAS, 2017).

A gestão atual do prefeito João Doria está marcada pela repressão contra a população em situação de rua da cidade de São Paulo. Em junho de 2017, o prefeito anunciou o fim da Cracolândia, após a remoção forçadas de pessoas a base de bomba de gás e apreensão de pertences pessoais, na região da Luz, no centro da cidade. A ação higienista foi mascarada pela implementação do programa social Redenção, o qual objetivava o combate às drogas, no entanto, os dependentes químicos desconhecem as propostas do atual programa. As pessoas em situação de rua que se aglomeravam nessa região se dispersaram por outros diversos pontos da

capital paulista, causando mais tensão entre os moradores dos bairros mais próximos, marcando o fracasso total da política higienista do atual governo paulista (CATALAN, 2017).

3. ASPECTOS LEGAIS

3.1. Evolução da legislação voltada para a população em situação de rua

Na Idade Média, surgiu a Lei das Sesmarias Medieval portuguesa com o fim de minimizar o problema da escassez de alimentos e mão de obra, acabar com os pedintes e com a vadiagem. Aqueles, no entanto, que se encontravam em situação de mendicância, por não poder trabalhar, tinham a possibilidade de conseguir um alvará expedido pela Justiça, autorizando pedir esmolas (SUEYOSHI, 2007).

Na Idade Moderna, nos territórios do Sacro Império Romano-Germânico, existiam regulamentações que objetivavam combater a “vadiagem” e a mendicância conhecida como “ordenações de polícia” (SIMON, 2009).

Um dos conteúdos dessas ordenações era “retirar os mendigos da rua”, fazendo isso por meio do combate ao ócio. Fazia-se uma classificação dos “mendigos vindo de fora”, dos “mendigos nativos”, daqueles que podiam trabalhar e daqueles que não podiam, com o fim de organizar mais eficientemente a repartição das esmolas, sendo que, em geral, apenas “os nativos” poderiam receber ajuda e os demais deveriam ser expulsos da região. Das pessoas locais, apenas os inválidos ou os que sem culpa tivessem caído na miséria, iriam receber ajuda dos cofres comunais (SIMON, 2009).

Na Inglaterra, em 1601, foi promulgada a Lei dos Pobres, que objetivava amparar os trabalhadores pobres. Mais tarde, em 1834, a lei foi revogada, tendo em vista que o parlamento inglês começou a acreditar que o assistencialismo era um estímulo à miséria (MONTAÑO, 2012).

No Brasil, as Leis Criminais do Império criminalizavam a mendicância por quem possuía condições de produzir o próprio sustento. O Código Penal da República de 1890 também trazia um capítulo específico para os mendigos, trazendo as diversas

variáveis da mendicância. Já a Constituição Federal de 1934, inovou no sentido de trazer a previsão de responsabilidade do Poder Público, o amparo às pessoas em situação de indigência (art. 113, 34) (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014).

O artigo 60 da Lei de Contravenções Penais que tratava da mendicância foi revogado pela Lei 11.983/2009, mas o artigo 247, IV, do Código Penal Brasileiro¹⁶ que pune o responsável legal pela mendicância do menor ainda está vigente devido à proteção legal da criança e do adolescente (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014).

No plano internacional, a proteção dos direitos humanos e, conseqüentemente, proteção das pessoas em situação de rua, inicia-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948¹⁷, depois houve a confecção do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹⁸ e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁹. Já dentro do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos

¹⁶Art. 247 - Permitir alguém que menor de dezoito anos, sujeito a seu poder ou confiado à sua guarda ou vigilância:

I - freqüente casa de jogo ou mal-afamada, ou conviva com pessoa viciosa ou de má vida;

II - freqüente espetáculo capaz de pervertê-lo ou de ofender-lhe o pudor, ou participe de representação de igual natureza;

III - resida ou trabalhe em casa de prostituição;

IV - mendigue ou sirva a mendigo para excitar a comisseração pública:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. (BRASIL, 1940) (grifo nosso)

¹⁷Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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 fora de seu controle.

Artigo 26. 1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (ONU, 1948).

¹⁸**ARTIGO 25:** Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

ARTIGO 26: Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação. (ONU, 1966).

¹⁹**ARTIGO 6º:**1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito, e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

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. (ONU, 1966).

foi feito o Pacto de São José da Costa Rica²⁰. Ainda no sistema Americano foi criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Americana de Direitos Humanos, em 1979 (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014).

Com o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, pode-se extrair já do artigo 1º que constituem fundamentos da república a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. No artigo 3º, a Lei Maior estabelece que construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação são objetivos fundamentais da República (BRASIL, 1988).

Além disso, a Magna Carta reserva um capítulo intitulado “dos direitos sociais” em que são garantidos os direitos básicos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, entre outros (BRASIL, 1988), que dão suporte aos direitos da população em situação de rua.

A Constituição Federal separou um capítulo para tratar da seguridade social dentro da qual há uma seção específica que cuida da assistência social que será prestada a todos que dela necessitar (artigo 203). Dessas disposições constitucionais surgiu a Lei Orgânica da Assistência Social (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014) que possui como objetivo traçar “os princípios e objetivos da assistência estatal, e confere aos Municípios a competência de realizar políticas de enfrentamento da pobreza e prestar atendimento a ações assistenciais emergenciais” (BRASIL, 1993).

Além disso, a referida lei possui disposição específica para amparo das pessoas em situação de rua. Destaca-se a evolução da expressão “mendicância” para “população em situação de rua” dos textos legislativos (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014). *In verbis*:

²⁰Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo. Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (OEA, 1969).

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - **às pessoas que vivem em situação de rua.** (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011) (Grifo nosso).

Em meados da década de 1950-1960, teve surgimento o Movimento Nacional da População em Situação de Rua que visava enfrentar “os riscos na rua. E [...] repudiar o preconceito, a discriminação, as violações dos direitos humanos [...], reivindicar políticas públicas que atendam às necessidades e à dignidade humana” (MNPR, 2010, p. 28).

Algumas pessoas que compunham a população em situação de rua e que trabalhavam com catação de materiais recicláveis, formaram as primeiras associações que deram origem ao Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNPR, 2010).

Várias parcerias foram formadas para debater o assunto e houve diversas mobilizações sociais com o objetivo de colocar em evidência ao Poder Público as condições de vida na rua (MNPR, 2010).

Após a chacina ocorrida na Praça da Sé²¹, as pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo e de Belo Horizonte se uniram e iniciaram o Movimento Nacional para Moradores de Rua, o qual culminou na Pesquisa Nacional de contagem da população em situação de rua, de 2008, e no Decreto Presidencial nº 7.053, de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (MNPR, 2010).

²¹ Nessa tragédia, quinze pessoas em situação de rua foram gravemente agredidas, sendo que sete morreram e oito ficaram feridas, em São Paulo, no ano de 2004 (POMPEO, 2015)

Outras regulamentações também foram criadas, com o fim de atender às necessidades da população em situação de rua, como a Portaria nº 566/2005, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que dispõe sobre o financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua em processo de restabelecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários; a Portaria 3.305/2009 que instituiu o Comitê técnico de saúde para população em situação de rua; a Portaria 824/2012 do MDS que instituiu o grupo de trabalho para a realização de pesquisa nacional sobre população em situação de rua (STRAPASSON; PAMPLONA, 2014).

3.2. Política Nacional para População em Situação de Rua

A Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua foi elaborada em 2008 e, logo após, o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, feito pelo Poder Executivo Federal, instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua, a qual tem como diretrizes:

a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua (BRASIL, 2008, p. 04).

Ademais, segundo o Guia de Atuação Ministerial na Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua do Conselho Nacional do Ministério Público (2015, p. 10):

Embora a política nacional voltada para as pessoas em situação de rua não esteja prevista expressamente na Constituição Federal, manifesta sua relevância para a concretização de direitos fundamentais constitucionais, uma vez que se dedica a garantir, por exemplo, a segurança de renda, a convivência familiar e comunitária, a autonomia e a acolhida, indo além, desse modo, à ideia do “mínimo existencial”.

O fundamento disso está na responsabilidade de o Estado prover saúde (art. 196), educação (art. 205), habitação (arts. 182 e 23, IX), proteção à família (art. 226) e assistência social (arts. 194 e 203), o que só ocorre por

meio da realização de políticas públicas, o que inclui a necessidade de política especial para as pessoas em situação de rua.

Como já dito anteriormente, a Política Nacional para População em Situação de rua surgiu a partir das discussões e debates do Grupo de Trabalho Interministerial. Essa Política Nacional é formada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União, além do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social, representando estes últimos a sociedade civil organizada (BRASIL, 2008).

A Política Nacional possui dois eixos de suporte: um que diz respeito à conjugação das ações dos três entes federativos (Município, Estado e União) e o outro que é relativo à interdisciplinariedade e à intersetorialidade, isto é, faz-se necessário à participação das instituições e dos movimentos organizados da sociedade civil (BRASIL, 2008).

As ações estratégicas a serem implementadas pelo Poder Público em conjunto com a sociedade civil passam pela área dos direitos humanos, do trabalho e emprego, da habitação, da assistência social, da educação, da segurança alimentar e nutricional, da saúde e da cultura (BRASIL, 2008).

3.2.1 O Decreto nº 7.053/2009

O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro 2009, instituiu a Política Nacional e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento voltados para a população em situação de rua.

O artigo 2º do diploma legal estabelece que a Política Nacional será estruturada de forma descentralizada entre os entes políticos:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas (BRASIL, 2009).

Apesar da previsão da implementação da Política Nacional de forma descentralizada, o jurista Emerson Garcia (2012, p. 332) ressalta que “não há qualquer espaço de decisão quanto à integração do respectivo ente federado a essa política ou à implementação, ou não, das medidas que delineiam a sua estrutura básica. Afinal, não se pode transigir com a proteção à dignidade humana”.

Já os princípios norteadores da Política Nacional estão dispostos no artigo 5º do Decreto. *In verbis*:

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

I - respeito à dignidade da pessoa humana;

II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e respeito à vida e à cidadania;

IV - atendimento humanizado e universalizado; e

V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência. (BRASIL, 2009).

Não obstante, as diretrizes estão enumeradas no artigo 6º do Decreto²², sendo que a principal está disposta no inciso I, qual seja, a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (GARCIA, 2012).

Por último, os objetivos da Política Nacional estão descritos no artigo 7º, podendo-se destacar os objetivos do inciso I, IX e XIII (GARCIA, 2012):

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

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;

²² Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; [...] (BRASIL, 2009) (grifo nosso).

[...]

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

[...]

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade;

[...] (BRASIL, 2009)

Segundo Garcia (2012, p. 332), o Decreto nº 7.053/2009 além de elencar os serviços e as políticas públicas a serem prestadas à população em situação de rua, deveria ter previsão ou determinar a previsão em lei orçamentária para “autorizar a realização da despesa pública e indicar as receitas a serem utilizadas para custeá-la” com o objetivo de cumprir o mandamento constitucional do artigo 167, inciso I²³ e da Lei 4.320/1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados.

Somando-se a isso, o Decreto Presidencial instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento que possui como principal função “avaliar e monitorar as políticas públicas voltadas para a população em situação de rua” (CIAMP RUA, acesso em 22 nov. 2017), o qual foi criado logo após a publicação do referido texto normativo.

O Comitê deverá formado por cinco membros de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro membros de entidades que possuem como objetivo o trabalho com a população em situação de rua, um representante e um suplente dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República que fará a coordenação do comitê, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura (artigo 9º²⁴) (BRASIL, 2009).

²³Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; [...] (BRASIL, 1988)

²⁴Art. 9º Fica instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir descrito:

I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará;

Ademais, por determinação do Decreto, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República criou o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis que “está direcionado em atividades de assessoramento político e técnico pela defesa e garantia de direitos, tendo como eixos principais de ação: enfrentamento às violações, sistematização de dados, produção de conhecimento e formação” (CNDDH, acesso em 22 nov. 2017), o qual também será responsável por apoiar a criação dos centros de defesa de direitos humanos da população em situação de rua de âmbito local (artigo 15, II²⁵).

3.3. Direitos básicos, o acesso ao “mínimo existencial” e a proteção no campo da assistência social

A ideia de “mínimo existencial” pode ser definida como um “conjunto de direitos sociais básicos a serem assegurados a qualquer pessoa, de modo que as políticas voltadas à promoção desses direitos são de caráter obrigatório, sendo vedado ao Estado se furtar de sua obrigação” (CNMP, 2015, p. 26).

O Ministro Relator Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal em seu voto no julgamento do ARE 639.337 AgR/SP explicou o que vem a ser “mínimo existencial”:

II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
III - Ministério da Justiça;
IV - Ministério da Saúde;
V - Ministério da Educação;
VI - Ministério das Cidades;
VII - Ministério do Trabalho e Emprego;
VIII - Ministério dos Esportes; e
IX - Ministério da Cultura.

[...] (BRASIL, 2009)

²⁵Art. 15. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República instituirá o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, destinado a promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições:

[...]

II - apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local;

[...] (BRASIL, 2009)

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 639.337 AgR/SP, 2011, p. 04)

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que entrou em vigor em 24 de abril de 1992, de acordo com o Decreto-Legislativo nº 591/1992, reconhece, nos seus artigos 11, 12 e 13, o direito básico de toda pessoa a um nível adequado de alimentação, com a proteção contra a fome, moradia, vestimenta, nível elevado de saúde física e mental, educação com desenvolvimento da personalidade humana e do sentido e sua dignidade e fortalecimento do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (ONU, 1966).

Nesse contexto, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já declarou que se um Estado-parte do referido Pacto possuir um número significativo de indivíduos privados de abrigo e moradia, não está este cumprindo as determinações firmadas através do documento e devem comprovar o seu esforço para a utilização dos recursos que estão a sua disposição no intuito de cumprir as obrigações mínimas do Pacto. Estabelece, com isso, que o núcleo mínimo de obrigações dos Estados-membros comporta proporcionar o acesso dos indivíduos aos gêneros alimentícios essenciais, cuidados essenciais com a saúde, educação e habitação básicas (ONU, 1990).

Com base nos comentários publicados pelo Comitê supracitado, a Relatora Especial do Relatório feito pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU resumiu as obrigações dos Estados-partes com relação à população em situação de rua em aplicar estratégias em todos os níveis de governo para erradicar a situação de rua; lutar contra a discriminação e oferecer proteção jurídica a esses grupos; proibir o despejo que deixem os indivíduos em situação de rua; colaborar com os órgãos não estatais no combate à situação de rua (ONU, 2015).

Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica - que entrou em vigor no Brasil em 25 de setembro de 1992 (Decreto-Legislativo de 06 de novembro de 1992), o seu artigo 26, determina que os Estados-partes se comprometem a adotar providências a fim de alcançar o desenvolvimento progressivo dos direitos decorrentes de normas econômicas, sociais, sobre educação, ciência e cultura contidos na Carta de Organização dos Estados Americanos (OEA, 1969).

Ademais, na Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que os direitos básicos da população em situação de rua estão garantidos através do artigo 6º, o qual prevê os direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social e à assistência aos desamparados.

Com relação ainda à noção de “mínimo existencial”, pode-se dizer que a previsão constitucional da assistência social tem ampla relação com esse conceito, a qual será efetivada por meio de políticas públicas de promoção da cidadania, a ser prestada a todos que dela necessitarem (CNMP, 2015).

Com isso, o Guia de Atuação Ministerial de Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (2015, p. 15) expõe que:

A assistência social, portanto, deve ser entendida como um direito do cidadão perante o Estado, garantia dos direitos individuais e sociais essenciais à emancipação intelectual, autopromoção e identidade, busca da felicidade e autodeterminação para as realizações pessoais.

O artigo 203 da CF/88 prevê os objetivos da assistência social, *in verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que

comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

O artigo 1º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, determina que cabe à assistência social prover os “mínimos sociais” ao cidadão. Já o artigo 2º da LOA estende o rol dos objetivos da assistência social previstos na Constituição, visto que se trata apenas de um rol exemplificativo (CNMP, 2015). Foi acrescentado o inciso II nos objetivos da assistência social:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; **II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;** (BRASIL, 1993) (grifo nosso).

Por fim, conclui-se que o estudo das ideias de “mínimo social”, “necessidade básica”, “mínimo existencial” formam um aparato de circunstâncias e regras que permitem a todo o cidadão a possibilidade de uma vida digna, superando a miséria, a escassez de recursos e meios que não permitem o desenvolvimento integral do ser humano, conforme preceitua os artigos 1º, inciso III e 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CNMP, 2015).

3.4. Não cabimento da tese da reserva do possível

Primeiramente, cabe ressaltar que todos os entes federados possuem o dever de restabelecer a dignidade da população em situação de rua. No entanto, é bastante comum que o Poder Público suscite a tese da reserva do possível para se esquivar de sua responsabilidade (GARCIA, 2012).

O não cabimento da alegação da reserva do possível está ligado ao dever do Estado de garantir o “mínimo existencial” aos cidadãos (CNMP, 2015).

O Professor André de Carvalho Ramos (2017) ensina que a controvérsia varia de acordo com os direitos envolvidos, isto é, se se trata de direitos originários ou derivados a prestações sociais. Os originários são aqueles que advêm de algum dispositivo constitucional ou tratado internacional e que não foi implementado pelo legislativo ou executivo. Diante disso, o prejudicado teria que fazer uso do Poder Judiciário para ter acesso a esses direitos, no entanto, a atuação do Estado-Juiz, nesse caso, feriria o princípio da separação dos poderes e acarretaria o remanejamento de recursos, cujo papel é do Poder Executivo.

Por outro lado, o direito social derivado, o qual já possui algum tipo de regulamentação legislativa ou administrativa, pode ser objeto de demanda judicial por dois “prismas”: “o prisma da igualdade, assegurando que tal implementação deve ser feita de modo a assegurar acesso igualitário a todos e ainda o prisma da segurança e confiança no Estado, impedindo que haja inconstância na prestação e proibindo-se o retrocesso” (RAMOS, 2017, p. 64).

Ademais, o Ministro Relator Humberto Martins, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do REsp 1366337 RS 2012/0132465-9, explicitou que a reserva do impossível pode ser entendida em três dimensões:

Nesta tarefa, recorro-me ao direito germânico para constatar que o Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao buscar desenvolver a noção da “reserva do possível”, firmou o entendimento de que esta apresenta, pelo menos, uma dimensão tríplex: a) uma dimensão fática, que diz respeito à efetiva disponibilidade dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) uma dimensão jurídica, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias e; c) por fim, na perspectiva de eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade e razoabilidade da prestação, ou seja, aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 1366337 RS 2012/0132465-9, 2015.).

Em relação ao problema fático, Garcia (2012) defende que o Poder Público necessitará de provar a sua insuficiência de recursos se se estiver diante de uma relação jurídico-processual, tendo em vista que cabe ao demandado provar os fatos impeditivos, modificativos e extintivos, assim como determina o Código de Processo Civil.

Por outro lado, leva-se em conta também que recursos sempre existirão, ainda que em pouca quantidade. Diante disso, cabe a Administração Pública fazer uma ordem de precedência entre os direitos. Alguns direitos possuem prioridade em relação a outros, como o direito da continuidade biológica do ser humano e a continuidade digna (GARCIA, 2012).

Já em relação ao problema jurídico, Emerson Garcia (2012, p. 332-333) afirma que:

Do mesmo modo que a cláusula constitucional de proteção à dignidade humana autoriza a integração do conteúdo do direito à alimentação e à habitação, também ela deve direcionar a interpretação da lei orçamentária, de natureza infraconstitucional. Assim, caso o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo, o primeiro ao apresentar o projeto de lei orçamentária, o segundo ao votá-lo, “por um lapso”, “esqueçam” de direcionar dotações orçamentárias para fazer face à realização de projetos envolvendo as “pessoas em situação de rua”, a solução será ajustar a lei à Constituição e não o contrário. Assim, caberá ao Poder Executivo, na gestão do orçamento, determinar o remanejamento das dotações orçamentárias necessárias à realização dos programas assistenciais aqui referidos.

Com relação à dimensão da proporcionalidade e razoabilidade daquilo que o indivíduo pode exigir do Estado, verifica-se que ela já está afastada de plano, uma vez que o Poder Público deveria ter como prioridade assegurar o acesso do cidadão aos seus direitos básicos.

Basicamente, essa tese procura obstar a interferência do Judiciário na busca pela efetivação dos direitos sociais (RAMOS, 2017). Ocorre que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou contrário a essa tese e admitindo a atuação do Poder Judiciário objetivando compelir o Executivo a tomar as providências necessárias a fim de garantir as prestações dos serviços públicos de saúde com qualidade. Diante disso, o STF considerou que haveria uma ponderação entre os princípios da “reserva do possível” e do “mínimo existencial”. Eis a jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE LOCAL. PODER JUDICIÁRIO. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A MELHORIA DO SISTEMA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal,

ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF). 2. A controvérsia objeto destes autos possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário determinar ao Poder Executivo a adoção de providências administrativas visando a melhoria da qualidade da prestação do serviço de saúde por hospital da rede pública foi submetida à apreciação do Pleno do Supremo Tribunal Federal na SL 47-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 30.4.10. 3. **Naquele julgamento, esta Corte, ponderando os princípios do mínimo existencial e da reserva do possível, decidiu que, em se tratando de direito à saúde, a intervenção judicial é possível em hipóteses como a dos autos, nas quais o Poder Judiciário não está inovando na ordem jurídica, mas apenas determinando que o Poder Executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, Superior Tribunal Federal, RE 642.536-AgR, 2013) (grifo nosso).

O Ministro Celso de Mello em seu voto de Relator no julgamento do ARE 639.337 AgR/SP rechaçou a aplicação da reserva do possível em detrimento da preservação da dignidade humana:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 639.337 AgR/SP, 2011)

Diante disso, afirma-se que se o princípio da reserva do possível esbarrar no princípio do mínimo existencial, prevalecerá este, visto que o Estado não pode se esmicuir da responsabilidade de oferecer aos cidadãos os direitos básicos para preservar a sua dignidade.

3.5 Ilícitos decorrentes da violação dos direitos da população em situação de rua

A responsabilização do Estado pela não implementação das políticas públicas ou o descumprimento dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal e a intervenção do Poder Judiciário é algo que gera muita discussão no âmbito da doutrina e da jurisprudência.

O artigo 37, §6º, da CF/88 estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública no que tange aos atos comissivos, mas é silente quantos aos atos omissivos (CARVALHO FILHO, 2015).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) e José dos Santos Carvalho Filho (2015) defendem que quando se tratar de ato omissivo do Poder Público, deve-se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva, devendo ser demonstrada a culpa da Administração pela não prestação ou pela falha do serviço.

Nesse mister, leciona Celso Antônio (2013, p. 1029-1030):

Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extraí-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico. Cumpre que haja algo mais: a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ensejadoras do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar ao evento lesivo. Em uma palavra: é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível.

O mesmo doutrinador, no entanto, discorre que nos casos de “falta de serviço” – que é o caso da privação de direitos em que se encontra a população em situação de rua - pode-se admitir a presunção da culpa por parte do Estado, tendo em vista que seria irrazoável transferir o ônus da prova para o Administrado (MELLO, 2013).

Já Marçal Justen Filho (2008) sustenta o posicionamento de que em casos de omissões próprias, as normas jurídicas impõem o comando obrigatório de ação do Estado, a omissão se aproxima da conduta comissiva, devendo, nesses casos a responsabilidade também ser objetiva.

Diante da evidente responsabilidade estatal decorrente da sua omissão na implementação de políticas públicas, o Ministro Celso de Mello em decisão do Agravo de Instrumento 598.212, interposto pelo Ministério Público do Estado do

Paraná, contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário que discutia o dever do Estado do Paraná de implantar e estruturar a Defensoria Pública Estadual no seu território, sustentou que o Poder Judiciário possui competência para compelir o Poder Público a cumprir as determinações constitucionais que se desdobram em políticas públicas:

Resulta claro, pois, que o Poder Judiciário dispõe de competência para exercer, no caso concreto, controle de legitimidade sobre a omissão do Estado na implementação de políticas públicas cuja efetivação lhe incumbe por efeito de expressa determinação constitucional, sendo certo, ainda, que, ao assim proceder, o órgão judiciário competente estará agindo dentro dos limites de suas atribuições institucionais, sem incidir em ofensa ao princípio da separação de poderes, tal como tem sido reconhecido, por esta Suprema Corte, em sucessivos julgamentos (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, AI 598.212, 2013).

Não obstante, o negligenciamento da população em situação de rua por parte do Poder Público gera ilícito administrativo omissivo, surgindo para a Administração Pública uma obrigação de fazer, “consustanciada na instituição de medida e/ou planejamento específico à finalidade de erradicação da pobreza e dos fatores de marginalização” (COUTINHO, 2014, p. 793).

4. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

4.1. Defensoria Pública como direito fundamental

A Constituição Federal de 1988, através do seu artigo 134, criou a Defensoria Pública, a qual se caracteriza por ser um direito fundamental do cidadão e um mecanismo de concretização do acesso à justiça e do princípio da igualdade (ROCHA; MORAIS, 2014), definindo-a como sendo uma:

[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

Exaltando o caráter essencial da Defensoria Pública, preleciona o Ministro Celso de Mello no julgamento do Agravo de Instrumento 598.212/PR:

É imperioso ressaltar, desde logo, a essencialidade da Defensoria Pública como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que também são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por esse motivo que a Defensoria Pública foi qualificada pela própria Constituição da República como instituição essencial ao desempenho da atividade jurisdicional do Estado. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, AI 598.212/PR, 2014, p. 08).

Barbosa Moreira (1992) destaca que a CF/88 inovou no campo da assistência judiciária no sentido de que a atuação não é mais limitada ao judiciário, mas é ampliada para tudo que seja jurídico, incluindo os procedimentos administrativos perante quaisquer órgãos públicos e todo tipo de atuação extrajudicial e prestação de todos os serviços no âmbito jurídico, o que “amplia o acesso à justiça do destinatário do serviço, pois possui o viés de uma verdadeira inclusão social e jurídica do cidadão que não teria condições, em virtude da sua vulnerabilidade, de receber orientações jurídicas de qualidade” (ROCHA; MORAIS, 2014, p. 698).

Além disso, a CF/88 especificou o termo “assistência judiciária gratuita e integral” e incumbiu esse papel a um órgão, o que não tinha sido feito pelas Constituições anteriores. Somando-se a isso, a Emenda Constitucional nº 80/2014 equiparou a instituição da Defensoria Pública à Magistratura e ao Ministério Público (ROCHA; MORAIS, 2014).

A EC 45/2004 e a EC 74/2013, também, ao incluírem o parágrafo 2º e o parágrafo 3º, respectivamente, no artigo 134 da CF/88 asseguraram à Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa para que este órgão tivesse independência dos poderes executivos da União e dos Estados (SARMENTO, 2015).

Diante dessas alterações constitucionais, o STF vem afirmando que quaisquer normatizações ou medidas que subordinem a atuação da Defensoria Pública ao Poder Executivo viola dispositivo constitucional. Como se pode ver dos julgados abaixo:

I- A EC 45/04 reforçou a autonomia funcional e administrativa às defensorias públicas estaduais, ao assegurar-lhes a iniciativa para a propositura de seus orçamentos (art. 134, § 2º). II- **Qualquer medida normativa que suprima essa autonomia da Defensoria Pública, vinculando-a a outros Poderes, em especial ao Executivo, implicará violação à Constituição Federal** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 4056, 2012, p. 02) (grifo nosso).

2. A autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública qualifica-se como preceito fundamental, ensejando o cabimento de ADPF, pois constitui garantia densificadora do dever do Estado de prestar assistência jurídica aos necessitados e do próprio direito que a esses corresponde. Trata-se de norma estruturante do sistema de direitos e garantias fundamentais, sendo também pertinente à organização do Estado. (...). 4. **São inconstitucionais medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação à autonomia funcional e administrativa da instituição** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 307, 2014, p. 02) (grifo nosso).

Por fim, Aluísio Ré (2011, p. 03-04) afirma que a Defensoria Pública é um instrumento de promoção de ações afirmativas:

Ela representa a forma pela qual o Estado Democrático de Direito promove a ação afirmativa, ou discriminação positiva, visando à inclusão jurídica daqueles econômica e culturalmente hipossuficientes, em observância ao

disposto no artigo 5º, LXXIV, da Constituição Federal, que prevê o direito fundamental à assistência jurídica, cujos titulares são aqueles que comprovarem insuficiência de recursos, na forma prevista na Lei n.º 1060/50, que estabelece o conceito jurídico de “necessitado”. [Atualmente a previsão é dada pelo CPC/2015]

4.2. Defensoria Pública e a defesa dos direitos humanos

A Lei Complementar 80/1994 que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, determina no seu artigo 3º-A, inciso III, que um dos objetivos da Defensoria Pública é a prevalência e a efetividade dos direitos humanos e no seu artigo 4º, incisos III e VI, traz que uma das funções da Defensoria Pública é promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos e da cidadania e fazer a representação dos direitos humanos nos órgãos internacionais.

Tratando da tutela internacional dos direitos humanos dos vulneráveis e que não possuem representação legal, o artigo 37 do Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2009²⁶ prevê a figura do Defensor Interamericano. Com isso, um acordo foi firmado entre a Corte Interamericana e a Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEP) para que esta seja chamada para realizar a representação legal dessas pessoas, todas as vezes que a Corte tiver algum caso de vítima de violação de direitos humanos vulnerável (MAZZUOLI, 2014).

Voltando à análise da Lei Complementar da Defensoria, o seu artigo 106-A dispõe que a organização da Defensoria Pública deve incluir atendimento interdisciplinar e a tutela dos direitos individuais, coletivos, difusos e individuais homogêneos, determinação esta que concretiza a assistência jurídica integral, a qual vai além dos mecanismos judiciais (RAMOS, 2017), é proteção que está intimamente ligada com a defesa dos direitos humanos.

²⁶Artigo 37. Defensor Interamericano Em casos de supostas vítimas sem representação legal devidamente credenciada, o Tribunal poderá designar um Defensor Interamericano de ofício que as represente durante a tramitação do caso.

Estruturalmente, o artigo 107 da LC nº 80/1994²⁷ previu a possibilidade de atuação da Defensoria Pública através de Núcleos Especializados. A Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo possui alguns núcleos especializados, dentre eles, o Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania que possui alguns projetos de atuação como o Pop Rua (foco na população em situação de rua), Autonomia Trans (foco na população transexual), Guarani (foco da população indígena) e Defesa da Mulher (focos nas mulheres vítimas de violência de gênero) (DPES, acesso em 25 nov. 2017).

Não obstante, a Defensoria Pública é reconhecida tanto no âmbito nacional como internacional, uma vez que é uma das mais importantes instituições que atuam na defesa de direitos humanos e que possui um comprometimento com a democracia, com a igualdade e com a busca por uma sociedade mais justa e solidária (MAZZUOLI, 2014).

Com isso, Mazzuoli (2014, p. 237) conclui dizendo:

Em suma, o papel da Defensoria Pública na promoção e defesa dos direitos humanos lato sensu é altamente relevante, especialmente em face dos desafios dos chamados “novos direitos” e das questões difusas e coletivas que constantemente se apresentam, v.g., a proteção do meio ambiente. Também, uma atuação preventiva ou precaucional (orientações, recomendações, acordos etc.) e iniciativas de cunho repressivo fazem parte do cotidiano da Defensoria Pública, com a utilização dos instrumentos de tutela, em especial as ações civis públicas, para assegurar a concretização dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana.

4.3. O papel da Defensoria Pública na implementação de políticas públicas assistenciais para a população em situação de rua

No final de 2016, a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege) formulou o Protocolo de Atuação em Favor

²⁷Art. 107. A Defensoria Pública do Estado poderá atuar por intermédio de núcleos ou núcleos especializados, dando-se prioridade, de todo modo, às regiões com maiores índices de exclusão social e adensamento populacional.

das Pessoas em Situação de Rua a ser utilizado no âmbito federal, estadual e do distrito federal quando as demandas forem relacionadas com assistidos componentes dessa população (CARVALHO; RIBAS; MAYOR, 2017).

O Protocolo traça diretrizes de atuação de necessidade da população em situação de rua relacionada à documentação civil; acolhimento institucional/abrigo; moradia ou deslocamento; inscrição/atualização do CADÚnico; atendimento de saúde; violência institucional; atendimento criminal; previdência social e assistência social (CONDEGE, 2016).

No âmbito federal, existe um Grupo de Trabalho voltado para população em situação de rua chamado GT-Rua que visa trabalhar junto com a Defensoria Pública-Geral da União, o relacionamento com as redes de atendimento à população em situação de rua (CARVALHO; RIBAS; MAYOR, 2017).

Em 31 de maio de 2017, o Defensor Público-Geral Federal publicou a Portaria 666, cuja minuta foi elaborada pelo GT-Rua, que dispõe sobre as diretrizes de atendimento da população em situação de rua no âmbito da Defensoria Pública da União e determina a desnecessidade de agendamento prévio para atendimento, atendimento itinerante, construção de uma equipe multidisciplinar de profissionais, atuação judicial em demandas judiciais e coletivas, parceria com faculdades de Direito e extensões universitárias visando a capacitação dos futuros profissionais do mundo jurídico para atuar nessa área (CARVALHO; RIBAS; MAYOR, 2017).

No âmbito estadual, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, como já dito, possui o Projeto Pop Rua, desenvolvido pelo Núcleo Especializado na Defesa de Direitos Humanos e Cidadania, localizado na capital do estado, que possui como objetivo a busca da autonomia das pessoas que se encontram em situação de rua (DPES, acesso em 26 nov. 2017).

Os atendimentos jurídicos são individualizados e feitos semanalmente nos CENTROS POP de alguns municípios da região da Grande Vitória, a depender da

necessidade. Além disso, os atendimentos também são feitos nos abrigos. Já nos CENTROS POP, são feitas oficinas semanais de educação em direitos (DPES, acesso em 26 nov. 2017).

Nessa toada, na Defensoria Pública do Estado de São Paulo – a qual ganhou o prêmio Direitos Humanos em 2012 (ROCHA; MORAIS, 2014) - há uma equipe formada para atendimento da população em situação de rua que desenvolvem atividade como orientação jurídica integral, ajuizamento de demandas, tentativas de solução extrajudicial de conflitos e apuração de casos de violência contra pessoas em situações de rua (RIBAS, 2014).

A maior parte das demandas que envolvem pessoas em situação de rua é resolvida na via administrativa, visto que possuem relação com vagas em albergues, abrigos, inscrição estadual no programa de habitação, regularização da documentação pessoal do assistido, encaminhamentos para atendimento médico e assistencial (RIBAS, 2014).

Em quantidade menor, existem as demandas da via judicial que geralmente são da área criminal, decorrentes de pendência dos assistidos com o sistema prisional, pela falta de conhecimento das obrigações surgidas com o regime semiaberto e aberto de cumprimento de pena (RIBAS, 2014).

Ainda em São Paulo, mas na seara federal, o atendimento realizado pela Defensoria Pública da União se destina às demandas referentes à Justiça Federal que se resumem basicamente a questões previdenciárias e ligadas à Caixa Econômica Federal. Regra geral, a DPU atua requerendo pedidos de benefícios assistenciais, aposentadoria por invalidez, garantia FGTS/PIS, tendo, nesse contexto criado a tese do FGTS/PIS pobreza (RIBAS, 2014).

A tese é pautada em estender o benefício do PIS e FGTS aos casos de extrema pobreza, tendo por fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana (RIBAS, 2014). O STJ tem se mantido a favor dessa tese, como se pode ver:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. LEVANTAMENTO DE PIS. IDADE AVANÇADA. SITUAÇÃO DE MISERABILIDADE. 1. É possível o levantamento do PIS pelos participantes que sejam portadores de idade avançada e que estejam em situação de miserabilidade. Precedentes. 2. Recurso especial improvido (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REsp 865010/PE, 2006, p. 228).

Outra conquista alcançada pela Defensoria Pública da União atuante no Estado de São Paulo foi o protocolo diferenciado das petições iniciais, o qual gerou uma celeridade e um elevado êxito nas demandas. Trata-se de um projeto que envolve diversos órgãos como a DPU, o SEFRAS, a Turma Recursal de São Paulo, a Corregedoria Regional da Justiça Federal da 3ª Região, entre outros, em que se identifica na petição inicial os casos que estão inseridos nesse projeto, sendo o prazo dos procedimentos para se chegar na tutela jurisdicional almejada, reduzido (RIBAS, 2014).

Nessa toada, a DPU que possui atuação no Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a Ação Civil Pública (ACP) de nº 5028664-85.2016.404.7100/RS perante a 2ª Vara Federal de Porto Alegre, em que é ré a União, o estado e o município, com pedido de tutela antecipada para a concessão de auxílio-moradia para a população em situação de rua de todo o país (CONJUR, 2016).

A fundamentação utilizada pelo Defensor Público signatário da petição inicial é que não há insuficiência de recursos estatais para a concessão de tal benefício, uma vez que a despesa seria aproximadamente equivalente à despesa com o auxílio moradia dos membros dos poderes da República. Diante dos bens jurídicos em questão, devem-se priorizar os direitos daqueles que não possuem renda suficiente para arcar com os gastos com moradia (CONJUR, 2016).

Caso seja dada procedência à ACP e caso todas as Defensorias Públicas do Brasil ajuízem uma ação nesses mesmos parâmetros, pode-se dizer que a questão da situação de rua estaria próxima a uma solução, ainda que paliativa.

Outrossim, a Defensoria Pública do Estado do Ceará foi uma das responsáveis pela organização do Comitê Estadual de Defesa das Pessoas em Situação de Rua, o qual possui como objetivo dar maior visibilidade à população em situação de rua,

buscar promover discussões e debates acerca desse tema e lutar pela promoção de políticas públicas. Somando-se a isso, a Defensoria do Ceará está em contato direto com esses assistidos através do Núcleo de Direitos Humanos e Ações Coletivas do órgão (ROCHA; MORAIS, 2014).

Importante destacar também a atuação da Defensoria Pública do Estado da Bahia, que em data próxima ao evento da Copa do Mundo no Brasil, ajuizou uma Ação Civil Pública contra o prefeito de Salvador da época, contra o secretário municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza, atuante naquele período, e contra a presidente da Empresa de Limpeza Urbana, a fim de cessar os jatos de água jogados nas pessoas em situação de rua que não recolhessem os seus pertences que se encontravam na rua. Na referida ação, ainda foi requerida indenização por danos morais coletivos (CARDOZO, 2014).

Não obstante, sobre a Defensoria Pública do Estado Paraná, pode-se dizer que ela exerce um papel relevante no atendimento da população em situação de rua, tendo sido criados diversos métodos para dar eficácia a esse trabalho, como o contato direto com a rua, a conscientização dos direitos desse grupo social e a divulgação do atendimento realizado pela DPPR (DPPR, 2017a). A maior inovação, no entanto, foi com a Deliberação 27/2017 do Conselho Superior da DPPR que determinou o atendimento prioritário das pessoas em situação de rua no âmbito da Defensoria (DPPR, 2017b).

Somando-se a todas essas ações, na XIV Conferência Judicial Ibero-americana, em que foi participante a Associação Inter-americana de Defensores Públicos (AIDEF), foi confeccionada as Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade (2008).

As regras visam:

[...] garantir as condições de acesso efectivo à justiça das pessoas em condição de vulnerabilidade, sem discriminação alguma, englobando o conjunto de políticas, medidas, facilidades e apoios que permitam que as referidas pessoas usufruam do pleno gozo dos serviços do sistema judicial (XIV CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 05).

Os beneficiários de tais regras são as pessoas em condição de vulnerabilidade que são conceituadas como:

[...] aquelas pessoas que, por razão da sua idade, género, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, económicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico ((XIV CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 2008, p. 05).

De posse do conceito de pessoa em condição de vulnerabilidade, pode-se dizer que as pessoas em situação de rua estão incluídas nesse rol de beneficiários, sendo tais regras mais um meio de garantir os direitos desse segmento da sociedade.

Diante de algumas ações das Defensorias Públicas de todo o Brasil e da AIDEF em prol da população em situação de rua, verifica-se que esta instituição é essencial na busca de visibilidade social para essas pessoas, além de funcionar como asseguradora de direitos e instrumento capaz de fazer cessar eventuais atos atentatórios à dignidade da pessoa humana.

Com isso, conclui-se que a Defensoria Pública possui grandes limitações e dificuldades de atuação nessa área, como ainda será visto, mas, sem dúvidas exerce um papel indispensável na luta pela efetivação dos direitos humanos.

4.4. Dificuldades de atuação

A Defensoria Pública possui dificuldades estruturais, institucionais e orçamentárias. O principal problema é a prestação de serviços a uma grande quantidade de pessoas com recursos limitados (RIBAS, 2014). Além disso, a falta de diálogo com as outras instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a OAB trazem vários entraves para a efetivação dos direitos a serem tutelados através da Defensoria Pública (RIBAS, 2014).

No Brasil, o número de magistrados e membros do Ministério Público permite que a maioria das comarcas brasileiras seja atendida por esses profissionais (RIBAS, 2014). Em comparação, a quantidade de Defensores Públicos é bem inferior, fazendo com que apenas 28% das comarcas do Brasil gozem do auxílio desses profissionais. Além disso, do total de cargo existentes para Defensor Público, apenas 59,5% estão providos, o que demonstra a necessidade de criação de medidas administrativas para preenchimento das vagas (IPEA, 2013).

Apesar da relevância constitucional que possui a Defensoria Pública e de sua enorme importância na construção de um Estado Democrático de Direito, como já discorrido supra, essa instituição passa por diversos problemas, como falta de condições adequadas de trabalho e baixa remuneração dos seus membros. Toda essa situação, como afirma Daniel Sarmiento (2015), possui duas causas básicas: o descaso com os destinatários dos serviços da Defensoria Pública, visto que são as pessoas mais desprivilegiadas da população e pelo fato de que a atividade eficiente desenvolvida por esse órgão geraria muito mais gastos que receita pública.

Além disso, embora haja a previsão constitucional da autonomia institucional e administrativa, o Poder Executivo, por vezes, ainda realiza execução de cortes e supressão de valores das propostas orçamentárias enviada pelo Chefe da Defensoria Pública, ato este já rechaçado pelo STF (SARMENTO, 2015), mas que pode levar também a uma dificuldade de atuação do órgão.

Deixando um pouco de lado os problemas estruturais da Defensoria, parte-se agora para discorrer acerca das dificuldades de atuação da Defensoria Pública na temática que envolve a população em situação de rua.

Primeiramente, constata-se que surgem problemas relacionados com a falta de registros de nascimento dos assistidos, sendo que muitos nem sabem em qual cidade nasceram, a ausência de endereço de residência a ser informado nos processos judiciais, a dificuldade no diálogo e na compreensão entre Defensor e assistido, a reduzida quantidade de vagas disponíveis nos abrigos ou albergues, além de tantos outros entraves.

Segundo as Defensoras Públicas, Rocha e Moraes (2014), uma das principais dificuldades é a construção da confiança. Muitos assistidos oferecem resistência no momento de relatar os fatos e a realidade vivenciada por eles. Sem contar também no problema do retorno da demanda, tendo em vista que as pessoas em situação de rua vivem em constantes atos de intinerância.

Com isso, verifica-se que se faz necessário um diálogo entre diferentes órgãos, públicos e privados, além de um trabalho articulado dos movimentos sociais (ROCHA; MORAIS, 2014) na busca de uma multidisciplinariedade e maior eficácia dos serviços prestados à população em situação de rua.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dentre os tantos objetivos desse trabalho foi ampliar e aprofundar a discussão sobre os Direitos Humanos da população em situação de rua no âmbito jurídico, uma vez que com toda a pesquisa bibliográfica feita, pode-se afirmar que esse tema possui muito destaque na área das ciências sociais, no entanto, no mundo jurídico, não há muitas pesquisas realizadas.

A questão da situação de rua é de suma importância para a área do direito, visto que está relacionada com violações de direitos, eficácia social das normas, implementação e efetividade das políticas públicas, atuação e omissão Estatal, desigualdade social, discriminações e vulnerabilidade, assuntos estes extremamente necessários de serem abordados na formação acadêmica de um jurista.

Diante de todo o exposto, verificou-se a imprescindibilidade do sistema internacional de proteção dos direitos humanos para a efetivação dos direitos básicos da população em situação de rua, visto que um sistema internacional que prevê garantias mínimas a serem asseguradas pelo Estado-membro, significa que há um consenso e uma preocupação global acerca de determinados assuntos e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de implementação interna dessas medidas.

Também se apurou que a população em situação de rua é formada por um contingente heterogêneo e, com isso, constatou-se que a impossibilidade de se criar um esteriótipo do chamado “morador de rua”, o qual, geralmente, é pensado como aquela pessoa sem perspectiva de vida, usuária de drogas, pedinte ou praticante de delitos.

Com a análise dos perfis desse grupo populacional, foi possível averiguar que a maioria dos indivíduos em situação de rua possui algum tipo de ocupação e compõe a grande massa de trabalhadores informais existentes no Brasil, sendo que apenas uma minoria é pedinte.

Ademais, chegou-se a conclusão que se pode considerar que a população em situação de rua figura como um dos componentes dos intitulados “grupos de vulneráveis” criados pela doutrina, visto que esses indivíduos são, por vezes, os que mais sofrem com os atos discriminatórios e as privações de direitos, apesar de não constar, na maioria das obras e dos estudos, como um desses grupos.

Além disso, viu-se que houve uma evolução das legislações que tratam sobre população em situação de rua e até das terminologias utilizadas para designar esse grupo social. A legislação mais recente e que de fato traz políticas públicas voltadas para esses indivíduos é o Decreto 7.053/2009 que instituiu a Política Nacional para a População em situação de rua, porém foi possível verificar que ainda há um grande caminho a se percorrer para a efetivação dessas políticas, tendo em vista que o contingente está aumentando consideravelmente ao longo dos anos.

Sobre a possibilidade de responsabilização do Poder Público pela omissão na implementação de políticas públicas, apesar de haver divergência doutrinária, foi visto que o STF já proferiu decisão no sentido de permitir a interferência do Judiciário, a fim de compelir o Poder Executivo a cumprir as determinações legais e efetivar as políticas públicas, sem que isso configure violação dos princípios da separação dos poderes. Já no campo doutrinário, há quem defenda a ocorrência de ilícito administrativo por ato omissivo que gera obrigação de fazer – implementar as políticas.

Na busca pela efetivação dos direitos e acesso à justiça da população em situação de rua, a Defensoria Pública surge como uma instituição essencial na defesa dos direitos humanos e como direito fundamental do cidadão, assegurado pela Constituição Federal.

Algumas Defensorias Públicas, tanto federais quanto estaduais, já iniciaram projetos que visam o atendimento dessa população e já praticaram diversos atos significativos para o acesso da população em situação de rua aos direitos básicos e também já tiveram diversas atuações na busca de cessar as violações à dignidade da pessoa humana dos assistidos em situação de rua.

Apesar disso, ainda há muito a ser feito, visto que a Defensoria Pública enfrenta diversas dificuldades e entraves ao seu desenvolvimento, como problemas estruturais, institucionais e orçamentários, além dos problemas dos casos concretos, para lidar com os assistidos em situação de rua, visto que essa atuação requer uma especialização profissional dos Defensores, bem como um trabalho em conjunto com uma equipe multidisciplinar.

Por fim, chega-se a conclusão que houve uma grande evolução das políticas públicas, das legislações, dos movimentos sociais, porém, o caminho a ser percorrido ainda é longo no intuito de reduzir as desigualdades sociais, o preconceito e a falta de engajamento social dos cidadãos.

Faz-se necessário, assim, o trabalho articulados das instituições públicas e privadas e dos movimentos sociais voltados para essa temática (ROCHA; MORAIS, 2014), a fim de se chegar a um número maior de resultados positivos na efetivação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cristiano Luiz Ribeiro de. **Gestão social da população em situação de rua na cidade de Vitória-ES, 2005 a 2012**. 2014. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Vitória, 2014.

AZEVEDO, Lena. Operação Limpeza. **Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo**, São Paulo, 15 jul. 2014. Disponível em: <<https://apublica.org/2014/07/operacao-limpeza/>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BILDER, Richard B. An overview of international human rights law. In: HANNUM, Hurst (Ed.). **Guide to international human rights practice**. 2nd. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992. part. I, cap. 1.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de julho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 07 ago. 2017.

_____. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de novembro de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. Decreto nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de

Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 05 ago. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 3.688, de 03 de outubro de 1941. Lei de Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 03 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3688.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.

_____. Governo Federal. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, [s.n.], 2008. Disponível em: <<http://projotorua.gempo.com.br/wp-content/uploads/2013/06/Política-nacional-para-inclusão-social-da-população-em-situação-de-rua.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua – Síntese dos Resultados. In: CUNHA. J. V. Q. C; RODRIGUES, M. (Org.). **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, [s.n.], 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 865010. Fazenda Nacional. José Gomes da Silva. Relator: Ministro Castro Meira. **Dj**. Brasília, 11 out. 2006.

_____. _____. Recurso Especial nº 1366337/RS. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Município de São Jerônimo. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. **Dj**. Brasília, 30 abr. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4056. Procurador-Geral da República e Outros. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. **Dje-150**. Brasília, 01 ago. 2012.

_____. _____. Agravo de Instrumento nº 598212. Ministério Público do Estado do Paraná. Estado do Paraná. Relator: Ministro Celso de Mello. **Dje-115**. Brasília, 18 jun. 2013.

_____. _____. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário Com Agravo nº 639337/SP. Município de São Paulo. Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro. Celso de Mello. **Dje-123**. Brasília, 29 jun. 2011. p. 125-172.

_____. _____. Agravo Regimento no Recurso Extraordinário nº 642536, Primeira Turma. Estado do Amapá. Ministério Público do Estado do Amapá. Relator: Ministro Luiz Fux. **Dje**. Brasília, 27 fev. 2013.

_____. _____. _____. nº 466343. Banco Bradesco S/A. Vera Lucia B. de Albuquerque e Outro. Relator: Ministro Cezar Peluso. **Dje-104**. Brasília, 05 jun. 2009.

_____. _____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 307. Associação Nacional dos Defensores Públicos. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Dje-060**. Brasília, 27 mar. 2014.

_____. _____. Habeas Corpus nº 87585. Alberto de Ribamar Ramos Costa. Júlio Solimar Rosa Cavalcanti e Outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. **Dje-118**. Brasília, 25 jun. 2009.

_____. _____. Recurso Extraordinário nº 556556. Ministério Público do Estado do Paraná. Estado do Paraná. Relator: Ministra Ellen Gracie. **Dje-031**. Brasília, 16 fev. 2011.

CARDOZO, Claudia. Higienização da Copa: Defensoria aciona prefeitura por remover moradores de rua com jatos d'água. **Bahia Notícias**. Salvador, 02 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/48878-higienizacao-da-copa-defensoria-aciona-prefeitura-por-remover-moradores-de-rua-com-jatos-d-agua.html>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CARVALHO, Fernando de Souza; RIBAS, Luciana Marin; MAYOR, Renan Vinicius Sotto. O atendimento à população em situação de rua pela DPU. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 04 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-04/tribuna-defensoria-atendimento-populacao-situacao-rua-dpu>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CATALAN, Beatriz. O fracasso da política higienista de Doria. **Esquerda Diário**. São Paulo, 22 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.esquerdadiario.com.br/O-fracasso-da-politica-higienista-de-Doria>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria Geral Dos Direitos Fundamentais**. Trabalho Acadêmico. [s.d.]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONFERÊNCIA JUDICIAL IBERO-AMERICANA, 15., 2008, Brasília. **Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça das Pessoas em Condição de Vulnerabilidade.** Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.anadep.org.br/wtksite/100-Regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CNMP. **Guia de Atuação Ministerial:** defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/8969-guia-de-atuacao-ministerial-defesa-dos-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua>>. Acesso em 25 jun. 2017.

COUTINHO. Marcos Pereira Anjo. Ilícitos administrativos decorrentes das violações aos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. In: GRINOVER, A. P.; ASSAGRA, G.; GUSTIN, M.; LIMA, P. C. V.; IENNACO, R. (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua.** Belo Horizonte: D'Placido, 2014, p. 783-794.

CENTRO Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis. [s.d]. Disponível em: <<http://www.cnddh.org.br>>. Acesso em: 17 out. 2017.

COMITÊ de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "comentário geral núm. 3, 5ª sessão, 1990, sobre a índole das obrigações dos Estados partes, parágrafo 10. [s.d]. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Acesso em: 30 out. 2017.

COMITÊ Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP Rua). [s.d]. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/CIAMP-Rua>>. Acesso em: 23 out. 2017.

CONDEGE. Comissão de Direitos Humanos. **Protocolo de Atuação em Favor das Pessoas em Situação De Rua.** 2016. Disponível em: <http://defensoria.pe.def.br/defensoria/sites/defensoriape//pdf/protocolo_populacao_rua.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

DANTAS, Edilson. Moradores de rua são acordados com jatos de água fria em SP, diz CBN. **O Globo**, São Paulo, 19 jul. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/moradores-de-rua-sao-acordados-com-jatos-de-agua-fria-em-sp-diz-cbn-21607407>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Direitos Humanos – Projetos.** [s.d]. Disponível em: <<http://www.defensoria.es.def.br/site/index.php/direitos-humanos-projetos/>>. Acesso em: 17 out. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. **Curitiba: projeto da DPPR atende a população em situação de rua.** 2017. Disponível em:

<<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2017/01/606/Curitiba-projeto-da-DPPR-atende-a-populacao-em-situacao-de-rua.html>>. Acesso em: 20 out. 2017.

MOURA, Tatiana Whately de et al. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 1. ed. Brasília: Dos Autores, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em 01 dez. 2017.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ. **Pessoas em situação de rua são atendidas com prioridade na Defensoria Pública**. 2017. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2017/09/744/Pessoas-em-situacao-de-rua-sao-atendidas-com-prioridade-na-Defensoria-Publica.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

DPU pede auxílio-moradia para a população de rua de todo o país. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-abr-26/dpu-auxilio-moradia-populacao-rua-todo-pais>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

FERNANDES, Vilmar. População de rua dobra e Vitória pede ajuda ao governo do ES. **TV Gazeta**, Vitória, 13 jul. 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2016/07/populacao-de-rua-dobra-e-vitoria-pede-ajuda-ao-governo-do-es.html>>. Acesso em: 3 out. 2017.

GARCIA, Emerson. Pessoas em Situação de Rua e Direito Prestacionais. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 19, p. 311-340, jan./jun. 2012. Disponível em: < [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-311-Artigo_Emerson_Garcia_\(Pessoas_em_situacao_de_rua_e_direitos_prestacionais\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-19/RBDC-19-311-Artigo_Emerson_Garcia_(Pessoas_em_situacao_de_rua_e_direitos_prestacionais).pdf)>. Acesso em: 13 out. 2017.

GOMES, Thais Candido Stutz; SANTOS, Thais Giselle Diniz. **Os invisíveis que eles querem esconder**: A luta por direitos básicos, a violência e os reflexos da Copa do Mundo FIFA 2014. Artigo (Graduação em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba. [s.d]. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=72cad9e1f9ae7987>> Acesso em: 15 nov. 2017.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Os Direitos Fundamentais Atípicos**. Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias, 1995.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. Las Generaciones De Derechos Humanos. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, v. 2, n. 1, p.163-196, jan.jun. 2013. Disponível em: < https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf_1#.WiiHBBNzLIU>. Acesso em 25 nov. 2017.

MAZZUOLI. Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Método, 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MNPR. **Conhecer para Lutar**. Cartilha para Formação Política. 2010. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200004>. Acesso em: 19 out. 2017.

MOREIRA. José Carlos Barbosa. O direito à assistência jurídica: evolução no ordenamento brasileiro de nosso tempo. **Revista da AJURIS**, n. 55 RePro 67/130 – Jul./1992. Disponível em: <<http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/57be4/57c27/57dd8?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

NATALINO. Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito...** [S.I.], 2015. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relatório_População-em-situação-de-rua.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. **Tratados internacionais de proteção dos direitos humanos: jurisprudência do stf**. Trabalho Acadêmico. [S.I., s.d.]. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/16470-16471-1-PB.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2017.

POMPEO. Carolina. Chacina da Sé é relembrada por Movimento de População de Rua. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 18 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/chacina-da-se-e-relembrada-por-movimento-de-populacao-de-rua-17y6fr60wnt655l0fvzgracpc>>. Acesso em: 13 set. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RÉ, Aluísio Iunes Monti Ruggeri Ré. **A Dimensão Quântica do Acesso à Justiça**. Concurso de Teses, 2011. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13131/ALU_SIO_IUNES_MONTI_RUGGERI_R_.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à Justiça para a População em Situação de Rua: um Desafio para a Defensoria Pública**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/6390/1/Luciana%20Marin%20Ribas.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2017.

ROCHA, Amélia Soares da; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. A atuação da defensoria pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania da população em situação de rua. In: GRINOVER, A. P.; ASSAGRA, G.; GUSTIN, M.; LIMA, P. C. V.; IENNACO, R. (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. Belo Horizonte: D'Placido, 2014, p.645-662.

SARMENTO, Daniel. **Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União**. Parecer. Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Mudanças Recentes No Mundo do Trabalho e o Fenômeno População Em Situação De Rua No Brasil 1995-2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/1763/1/2006_Maria%20Lucia%20Lopes%20da%20Silva.pdf>. Acesso em 22 ago. 2017.

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. Direitos Humanos da População em Situação de Rua? Paradoxos e Aproximações à uma Vida Digna. **Revista Direitos Humanos e Democracia**. Rio Grande do Sul: Unijuí, ano 3, n. 6, jul./dez., p. 117-135, 2015, Disponível em <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

SIMON, Thomas. Disciplinamento social e combate à vadiagem no antigo regime. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 59, p. 121-139, dez. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n59p121>>. Acesso em: 25 out. 2017.

STRAPASSON, Karoline; PAMPLONA, Danielle Anne. O Direito em Contradição: direitos humanos, atuação estatal e população em situação de rua. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 2, p. 439-456, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3149>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SUEYOSHI, Tabir Dal Poggetto Oliveira. As Sesmarias nas Ordenações do Reino. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 102, p. 695 – 711, jan./dez. 2007. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67775>>. Acesso em: 25 out. 2017.

VINCENZI, Brunela Vireira de. É digno ser humano? ou és digno, ser humano? **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, vol. 82/2013. p. 75 – 82. Jan - Mar. 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/32145253/É_DIGNO_SER_HUMANO_OU_ÉS_DIGNO_SER_HUMANO>. Acesso em: 17 ago. 2017.