



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DIANA PALOMA SANTANA MACHADO**

**A (IN) EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS  
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA GARANTIA DE  
DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA  
EXPERIÊNCIA DE SALVADOR**

Salvador  
2019

**DIANA PALOMA SANTANA MACHADO**

**A (IN) EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS  
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA GARANTIA DE  
DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA  
EXPERIÊNCIA DE SALVADOR**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Dias Marques

Salvador  
2019

## TERMO DE APROVAÇÃO

**DIANA PALOMA SANTANA MACHADO**

### **A (IN) EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DE SALVADOR**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome : \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome : \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2019.

## **AGRADECIMENTOS**

“Que eles agradeçam ao Senhor o seu amor e as coisas maravilhosas que fez por eles”. Salmos 107:21. Em primeiro lugar, agradeço a Deus e ao Senhor Jesus Cristo, para eles toda Honra e toda Glória.

Agradeço a minha família, por serem minha fonte de amor incondicional, meu pilar, minha força para continuar seguindo. Em especial, a minha irmã Patrícia por sempre se fazer presente, preocupada com a minha vida acadêmica e por me fortalecer nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Ao meu noivo, companheiro, amigo e cúmplice, Joaquim Nunes, por sempre me apoiar e me acalmar. Ele que sempre me recebe em casa com muito carinho e abraços, após horas copiosas de estudo e dedicação.

Aos meus amigos de Ipirá/Ba e familiares, que, durante esse período, compreenderam a minha ausência em momentos importantes de suas vidas. Saber que vocês sempre estarão ao meu lado me dá força para continuar a jornada.

Ao meu Professor, Orientador e amigo, Gabriel Marques, por ter aceitado entrar junto comigo neste trabalho, de forma tão solidária, afetiva e competente. Gratidão pela confiança, pelas palavras positivas, pela atenção e pelos ensinamentos que levarei para a vida. Muito obrigada!

Aos funcionários da Faculdade Baiana de Direito por sua sensibilidade, sempre de prontidão para ajudar, por me fazer rir e renovar minhas forças durante as longas tardes de estudo na biblioteca, por dizer palavras positivas e acalmar a minha alma ansiosa. Enfim, toda minha gratidão e admiração por esses profissionais que desempenham sua função com tanta benevolência.

A Defensoria Pública e ao Ministério Público por desempenharem um papel tão importante para garantia dos direitos da população em situação de rua. Muito obrigada!

*“A educação é o grande motor do desenvolvimento pessoal. É através dela que a filha de um camponês pode se tornar uma médica, que o filho de um mineiro pode se tornar o diretor da mina, que uma criança de peões de fazenda pode se tornar o presidente de um país.”*

Nelson Mandela

## RESUMO

O fenômeno população em situação de rua tem sido construído como um problema social, principalmente nas grandes metrópoles. Observa-se a insuficiência de estudos e levantamento de dados sobre o tema no Brasil, o que acarreta ainda mais a invisibilidade do problema e a dificuldade em produzir políticas públicas. Neste trabalho, buscou-se compreender, de uma forma geral, a multiplicidade de fatores que compõem a realidade vivenciada por estes sujeitos, delimitando o território de Salvador/Ba como foco da pesquisa. Deste modo, analisou-se o perfil da população, elementos que contribuíram para sua ida as ruas, quais são os artifícios de sobrevivência, de modo a entender conforme a realidade de exclusão social ao qual são submetidos, evidenciando os principais problemas enfrentados, na perspectiva da violação de direitos, diante da dificuldade do poder público em ofertar políticas públicas que deem conta da integralidade do problema. Neste cenário, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 visam alcançar a todos, principalmente aqueles, em situação de hiper vulnerabilidade, compreendendo ao poder público, a responsabilidade de ofertar tais direitos para todas as pessoas. No município de Salvador/Ba foi instituída a Política Municipal para população em situação de rua, pelo decreto de nº 23.836/13, deste modo, cabe ao município realizar programas que possibilitem efetivamente a garantia dos direitos fundamentais e o cumprimento dos objetivos e diretrizes de tal política. O estudo realizado neste trabalho partiu de uma revisão bibliográfica sobre o tema e sobre o desenvolvimento de pesquisa empírica qualitativa, cujos meios utilizados foram questionários, entrevistas semiestruturadas e participação como pesquisadora em grupo multidisciplinar de debates de casos. Visando auferir a eficácia das políticas públicas do município de Salvador, no que se refere à garantia dos direitos fundamentais a população em situação de rua.

**Palavras-chave:** População em situação de rua, Exclusão social, Desigualdade social, Direitos fundamentais, Políticas Públicas.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CF/88	Constituição Federal da República
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua.
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DPE	Defensoria Pública do Estado
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
SEMTEL	Secretaria Municipal de Transporte, Esporte e lazer
SEMPRE	Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate a Pobreza
STF	Superior Tribunal Federal
TJ	Tribunal de Justiça da Bahia

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	13
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS .....	13
<b>2.1.1 Aspectos históricos no Mundo</b> .....	13
<b>2.1.2 Aspectos históricos no Brasil</b> .....	17
2.2 CONCEITO.....	21
2.3 OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	24
<b>2.3.1 Os direitos fundamentais sociais como direitos a prestações e políticas públicas</b> .....	24
<b>2.3.2 Os direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988</b> .....	26
2.4 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	28
<b>2.4.1 Conceito de eficácia</b> .....	28
<b>2.4.2 Obstáculos ao reconhecimento da eficácia dos direitos fundamentais sociais</b> .....	30
<b>2.4.3 A aplicação imediata das normas dos direitos sociais, à luz do §1º art. 5º da Constituição Federal</b> .....	33
<b>3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	36
<b>3.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS</b> .....	36
<b>3.1.1. O uso da nomenclatura “população em situação de rua”</b> . .....	40
<b>3.1.2. Estratégias de sobrevivência</b> .....	42
3.2 FATORES QUE FAVORECEM O USO DA RUA COMO ABRIGO.....	45
<b>3.2.1 Questões determinantes para a passagem da vida domiciliada para a vida em situação de rua</b> . .....	45
<b>3.2.2 A invisibilidade reiterada pelo imaginário social e pela sociologia das ausências</b> .....	48
<b>3.2.3 O olhar da sociedade e do poder público</b> . .....	54
3.3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA... 58	
<b>3.3.1 Aspectos gerais</b> .....	59
<b>3.3.2 A Política Nacional para a população em situação de rua: decreto federal nº 7.053/09 e Políticas Sociais</b> .....	61
<b>3.3.3 Política de proteção direcionada a população em situação de rua no município de Salvador: decreto municipal nº 23.836/13</b> .....	66



<b>4. UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR EM FACE DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>73</b>
4.1. PLANO MUNICIPAL ESPECÍFICO DIRECIONADO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	73
4.2. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	77
4.3. EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO MUNICIPAIS .....	83
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS: .....</b>	<b>95</b>
<b>APÊNDICE I – 1º ROTEIRO DE ENTREVISTAS: DEFENSORIA PÚBLICA.....</b>	<b>102</b>
<b>APÊNDICE II - 2ª ROTEIRO DE ENTREVISTA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (GEDHDIS) .....</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE III – QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL E COMBATE A POBREZA (SEMPRE) ...</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE IV - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, ESPORTES E LAZER (SEMTEL).....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE V – 1ª ENTREVISTA: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA .....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE VI – 2ª ENTREVISTA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (GEDHDIS).....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE VII - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL E COMBATE A POBREZA (SEMPRE)...</b>	<b>110</b>
<b>APÊNDICE VIII - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, ESPORTES E LAZER (SEMTEL).....</b>	<b>114</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Vem-se por meio do presente trabalho, realizar um estudo mais profundo acerca da eficácia das políticas públicas do município de Salvador/Ba, na garantia dos direitos fundamentais à população em situação de rua.

A escolha deste objeto de estudo veio sendo amadurecida desde o início da graduação no curso de Direito na Faculdade Baiana de Direito (FBD), em 2013, pois ao chegar ao município de Salvador/Ba, tendo vindo do interior do Estado, foi observado o fato de haver indivíduos sobrevivendo nas ruas em situação de extrema miserabilidade e hiper vulnerabilidade, fato um tanto novo, pois em cidades do interior essa situação não é vista com naturalidade pelos olhos da sociedade, como é visto na capital.

Neste contexto, a justificativa do estudo deste trabalho foi motivada pelo interesse em compreender os fatores que levam às pessoas a viverem em situação de pobreza extrema e hiper vulnerabilidade em um país que possui uma Constituição Federal denominada cidadã, que rege todos os atos do poder público e determina que todas as pessoas tenham acesso aos direitos fundamentais previstos na Lei Maior, e que possui como seu pilar a dignidade da pessoa humana.

A partir dessas questões e tendo como objeto a efetivação das políticas públicas para população em situação de rua, definiu-se como problema dessa pesquisa, a seguinte: diante da problemática vivenciada pela população em situação de rua, como o município de Salvador/ba pode construir uma política pública eficiente na garantia dos direitos fundamentais à população em situação de rua?

Busca-se, assim, analisar as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com foco no município de Salvador/Ba, nivelando aspectos teórico-empíricos e metodológicos, levantando dados sobre quem são essas pessoas, o que querem e desejam. Investigando potenciais falhas existentes na eficácia das políticas públicas, para que assim seja possível responder a tal problema de pesquisa.

O objetivo geral deste estudo é analisar as principais características das políticas públicas desenvolvidas no município de Salvador/Ba voltadas para o

atendimento das necessidades da população em situação de rua, verificando possíveis mecanismos para o seu aperfeiçoamento.

Os objetivos específicos foram: compreender quais são as causas que justificam a busca da rua como espaço de moradia; analisar se as diretrizes e objetivos estabelecidos pela Política Municipal para população em situação de rua, instituída pelo Decreto nº 23.836/13, estão sendo aplicados de modo efetivo pelo poder público; e por fim, investigar potenciais soluções, inclusive jurídicas, para estabelecer um melhor monitoramento das políticas de proteção.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi utilizada técnica de pesquisa qualitativa, com enfoque indutivo. Segundo Arilda Schmidt Godoy (1995, p. 62), a pesquisa quantitativa possui como uma das características, o contato direto do pesquisador com o universo ao qual a situação está sendo estudada, realizando um trabalho de campo, utilizando-se de equipamentos como gravadores, ou, simplesmente, fazendo anotações. Neste contexto, o pesquisador se coloca como principal mecanismo de observação, seleção, análise e interpretação dos dados colhidos.

Para produção deste estudo foi preciso combinar amplo levantamento bibliográfico com pesquisa de campo. Na pesquisa de campo, que se estabeleceu uma pesquisa qualitativa, foram utilizadas as seguintes fontes: entrevistas semiestruturadas, ou seja, o pesquisador é guiado por um conjunto de perguntas e assume caráter informal; questionários abertos, ou seja, existem perguntas elaboradas pelo pesquisador, porém a resposta pode ser formulada de modo espontâneo e informal; e também, houve a observação participante em grupo multidisciplinar para resolução de casos concretos envolvendo a população em situação de rua.

Além dessa introdução, o texto está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo, houve um apanhado dos marcos históricos dos direitos fundamentais no Brasil e no Mundo, realizando o levantamento daquilo que é mais relevante para entender a importância do poder público em garantir o acesso aos direitos que estão previsto na Constituição Federal de 1988, e que são tidos como fundamentais, para toda a população, principalmente tratando-se de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade social.

No segundo capítulo, buscou-se compreender, de uma forma geral, a multiplicidade de fatores que compõe a realidade vivenciada pela população em

situação de rua, com foco no município de Salvador/Ba. Qual o perfil dessa população, quais os principais motivos levam os sujeitos a habitarem as ruas, como se constitui essa realidade de exclusão social e invisibilidade a qual são submetidos. Deste modo, evidenciaram-se os principais problemas enfrentados na perspectiva da violação dos seus direitos fundamentais.

O terceiro capítulo foi desenvolvido para apresentar e analisar os dados colhidos na pesquisa de campo, realizada na cidade de Salvador/Ba. Para tanto, buscou-se fazer uma reflexão sobre a eficácia das políticas públicas direcionadas a população em situação de rua desenvolvidas pelo município de Salvador/Ba, e que visa garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal (CF/88) e pela Política Municipal voltada à população em situação de rua, instituída através do Decreto municipal nº 23.836/13.

Por fim, vem a conclusão do trabalho, ao qual foi descrito, sinteticamente, sobre os dados colhidos na pesquisa de campo. Na oportunidade, são realizadas considerações acerca de alguns aprendizados, e a respeito da condução das políticas públicas no município de Salvador/Ba. Ademais, são descritos possíveis caminhos para desenvolvimento de alguns programas contínuos que possam conduzir a garantia de direitos fundamentais para população em situação de rua, para que de fato tais pessoas sejam reinseridas ao meio social, recuperando a sua dignidade.

## **2. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Para efeito deste trabalho foi adotada como recorte uma visão genérica dos direitos fundamentais, apenas como contextualização histórica, de tal modo a servir para que se possa entender a caminhada progressiva na garantia da pessoa humana.

O objetivo deste capítulo é compreender o desenvolvimento dos direitos fundamentais ao longo da história até a sua positivação pelas Constituições em todo o mundo, perpassando pelas lutas travadas entre as sociedades e seus governos na busca por uma efetiva garantia de direitos que permitissem o controle do poder estatal e assegurasse a existência de uma vida digna e justa para todos.

### **2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS**

Analisar os aspectos históricos dos direitos fundamentais significa compreender a evolução dos valores éticos e morais ao longo dos acontecimentos factuais, e perceber que estes inspiraram a formação das garantias basilares que asseguram a dignidade do ser humano no compasso em que a sociedade se desenvolve.

#### **2.1.1 Aspectos históricos no Mundo**

Inicialmente cumpre esclarecer que os direitos fundamentais nascem e se desenvolvem com as Constituições, através delas foram reconhecidos e garantidos, e é a partir deste viés que apresenta-se analisado neste trabalho.

A Magna Carta foi uma declaração solene realizada em 1215 pelo rei João da Inglaterra, comumente conhecido como rei João Sem-Terra, diante dos barões do reino e do alto clero. (COMPARATO, 2015, p.83).

A magna Carta tornou-se famosa por figurar como o documento que deu origem aos direitos fundamentais, consolidando em suas cláusulas os direitos que viriam a ser reconhecidos como fundamentais por várias Constituições ao redor do mundo, inclusive a Constituição Brasileira, que incorporou ao seu art. 5<sup>a</sup>, por exemplo, o princípio da legalidade e a garantia do devido processo legal. (MARMELSTEIN, 2014, p. 29).

A Magna Carta foi o primeiro passo para o reconhecimento da democracia, pois reconheceu a existência dos direitos próprios do clero e da nobreza, independente da interferência e da vontade do rei, e não podiam ser modificados posteriormente por ele, significando a limitação do poder do soberano. (COMPARATO, 2015, p.92).

A cláusula 39 (trinta e nove) afirma que os homens livres devem ser julgados pelos seus pares e de acordo com a lei da terra. Esta cláusula é apontada como o coração da Magna Carta, pois desassocia da figura do rei, tanto a jurisdição quanto a lei.

Neste texto, já é possível extrair o princípio do devido processo legal, expresso na 14ª emenda da Constituição Norte Americana e adotada na Constituição Federal Brasileira de 1988<sup>1</sup>. A cláusula 61 (sessenta e um) da Carta Magna é igualmente importante, pois representa a primeira noção de ferramenta de responsabilidade do monarca perante os seus súditos, ou seja, o início da abolição do próprio regime monárquico. (COMPARATO, 2015, p.94).

Em 1689, após a revolução Gloriosa na Inglaterra, o monarca Guilherme de Orange concedeu diversas prerrogativas aos membros do Parlamento. Após tal fato surgiu a Declaração de Direitos denominada *Bill of Rights*, fruto de um amplo amadurecimento histórico. (JORGE; NETO, 2013, pág. 96)

O *Bill of Rights* instaurou a supremacia do Parlamento e a limitação do poder do monarca. Determinou a participação do Parlamento para a criação de leis, instituição de tributos e a manutenção de exército permanente em tempos de paz. Além da importante evolução na aplicação das penas, que passou a ser impedida sem prévio julgamento. (BARROSO, 2010, p.11)

Assim, houve uma mudança no sistema de governo inglês que resultou no surgimento das normas protetivas dos direitos fundamentais. Este fato histórico foi provocado notadamente porque, em seguida o exercício da liderança de governo se transferira para o líder de Parlamento que, por sua vez, carecia de apoio político dos seus pares eleitos pelos cidadãos. (JORGE; NETO, 2013, pág. 96)

O final do século XVIII representou o marco dos textos de Declarações de Direitos que expressava a garantia dos direitos fundamentais, corolário das lutas

---

<sup>1</sup>**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: **LIV** - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

contra governos opressores e a imposição de um regime capitalista - democrático, resultando na necessidade de direitos, tais como liberdade, proteção da propriedade e da vida, igualdade, e livre iniciativa econômica.

Neste contexto, em 12 de Junho de 1776, no Estado da Virgínia, foi proclamado uma “Declaração de Direitos”, denominada “*Bill of Rights*”, em seu texto foram reconhecidos direitos como, a livre iniciativa econômica, proteção da vida, propriedade e igualdade.

Tais direitos foram reconhecidos pelos demais Estados norte-americanos, e emendados em 1791, complementando a lacuna de direitos, consagrando alguns direitos, como a segurança, propriedade intelectual e livre manifestação do pensamento.

Nesse ínterim, em 1803, nos Estados Unidos, a Corte Suprema decidiu que o texto da Constituição Federal é superior a qualquer outro dispositivo legal ainda que criado pelo legislador federal. Esta foi uma importante decisão fruto do julgamento conhecido como *Marbury vs. Madison*, que foi determinante para o reconhecimento dos direitos fundamentais e para construção do constitucionalismo.

Deste modo, como consequência dessa importante decisão, aos juízes norte-americanos foi atribuído o poder de garantir a supremacia da Constituição Federal, tendo a incumbência de declarar inconstitucional qualquer norma infraconstitucional que violasse tais direitos, inclusive os direitos fundamentais. (DIMOULIS, MARTINS, 2014, p. 13).

Neste contexto das Declarações de Direitos do século XVIII, em 1789 sobreveio a Declaração Francesa, que redigiu a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, fruto da revolução que provocou a ruína do antigo regime absolutista, e o surgimento de um novo modelo que reconhecia a igualdade, a liberdade dos indivíduos, e estipulava os limites do Estado.

É possível perceber a importância da Declaração Francesa, ao examinar o seu art. 16, ao qual aduz, que “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não possui constituição”.

Analisando este artigo, é possível perceber a importância dos direitos fundamentais para a formação do Estado Democrático de Direito, uma vez que, em conjunto com as garantias dos direitos fundamentais, e o princípio da separação dos poderes, cria-se uma limitação jurídica ao Poder Estatal. Fomentando, deste modo,

os direitos fundamentais como núcleo da constituição material e elemento essencial do Estado constitucional.

Ingo Wolfgang Sarlet (2015, p. 44), aponta algumas diferenças pertinentes entre a Declaração de direitos e liberdades consagradas pelo constitucionalismo Americano e a Declaração Francesa de 1789:

{...} Costuma referir-se, ainda, a aspiração universal e abstrata da Declaração Francesa e dos direitos nela reconhecidos, contrastando assim, com o maior pragmatismo das Declarações americanas, sendo correto afirmar-se que a Declaração de 1789 não postulava a condição de uma Constituição, incorporando-se, posteriormente, aos preâmbulos das Constituições de 1791 e de 1793, integrando também, por meio da técnica de remissão, o preâmbulo da vigente Constituição francesa de 1958, que deu seguimento à tradição. O certo é que, durante muito tempo, os direitos da Declaração francesa se encontravam virtualmente à disposição do legislador, visto que não vinculavam o Parlamento, á míngua de um sistema operante de controle de constitucionalidade das leis. Ainda neste contexto, é de lembrar que, enquanto na França o sentido revolucionário da Declaração de 1789 radica na fundamentação de uma nova Constituição, no processo constitucional norte-americano este sentido revolucionário das declarações de direitos radica na independência, em consequência da qual se faz necessária uma nova Constituição. A contribuição francesa, no entanto, foi decisiva para o processo de constitucionalização e reconhecimento de direitos e liberdades fundamentais nas Constituições do século XIX.

Na visão de Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2014, p. 13), a grande diferença entre as duas Declarações, está no fato de que a Francesa não segue a visão individualista das declarações norte-americanas e deposita maior confiança na intervenção do legislador.

Deste modo, é possível encontrar diferenças, ainda que ambas as Declarações do século XVIII, possuam vários pontos em comum, tais como a relevância para a evolução no âmbito da afirmação dos direitos, do constitucionalismo e para formação do rol categórico dos direitos fundamentais.

Ainda neste contexto, em 10 de dezembro de 1948, na metade do século XX, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em um cenário de pós-guerra, redigida sob o impacto das atrocidades acometidas neste período, sob a influência da Declaração Francesa, reafirmou em seu artigo 1º a tríade sagrada, “ igualdade, fraternidade e liberdade”.

Tal Declaração tornou-se um marco importante no contexto do desenvolvimento da ideia contemporânea de direitos humanos, uma vez que visou assegurar um convívio social digno, justo e pacífico.



De acordo com o olhar de Dirley da Cunha Júnior (2008, p.195), para que a dignidade da pessoa humana se realize e se desenvolvesse por completo, foi previsto nesta Declaração um conjunto interdependente e indissociável de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A Declaração transformou-se numa fonte de inspiração para a elaboração de diversas cartas constitucionais e tratados internacionais voltados à proteção de direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) conta com trinta artigos, todos reconhecendo os direitos fundamentais, almejando um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações.

Do art. 1º ao art. 21, identificam-se os chamados direitos e garantias individuais. Do art. 22 ao art. 28, legitimam-se os direitos sociais. No art. 29, exigem-se os deveres de pessoas para a comunidade. Por fim, o art. 30 institui o princípio de interpretação da Declaração, sempre em benefício dos direitos e garantias nela proclamados. (CUNHA JÚNIOR, 2008, p.195).

Assim, essa Declaração legitimou a imposição de limites contra governos autoritários, servindo como um norte para um tema que ainda não tinha sido tão difundido, qual seja a igualdade entre o ser humano, independente dos aspectos individuais que o norteie. Por isso ele tornou-se um documento universal disseminado em todos os lugares, garantindo igualdade entre os povos de todas as nações.

Em suma, em uma análise do histórico dos direitos fundamentais no mundo foi possível perceber como as Declarações ao longo da história influenciaram para mudanças de paradigmas, reformulando direitos e deveres, retirando o Poder Estatal do centro do mundo para estabelecer o homem como centro da sociedade. Motivado por tais mudanças e inspirado por aspectos históricos próprios, o Brasil organizou um conglomerado de direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, levado a legitimidade de um Estado que garanta os direitos fundamentais do homem.

### **2.1.2 Aspectos históricos no Brasil**

O direito fundamental do homem tornou-se um grande marco do pós- guerra e das revoluções, como a Americana e a Francesa, porém sua posição de destaque só foi materializada após a sua positivação nas Constituições ao redor do mundo. A

Constituição Federal Brasileira elenca os direitos fundamentais em todo o seu rol, mas o centraliza no art. 5º, inclusive reconhecendo a sua eficácia e aplicabilidade imediata no parágrafo 1º do art. 5º.

No que concerne a concepção dos direitos fundamentais na Constituição brasileira de 1988, é possível afirmar, de certo modo, que pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro o tema foi abordado com significativa pertinência, decorrente de um longo processo de amadurecimento do sistema democrático e jurídico, oportunizado devido à redemocratização do país após anos de ditadura militar.

Referindo-se a importância da Constituição Brasileira de 1988, George Marmelstein, ressalta (2014, p. 62):

Desde o seu preâmbulo, o texto constitucional demonstra a que veio. Nele está posto que a finalidade da República Federativa do Brasil é instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralistas e sem preconceitos. Mesmo que se diga que o preâmbulo constitucional não tem natureza jurídica, ainda assim não se pode negar a sua força simbólica e a sua função de orientar a interpretação de outras normas, pois representam as aspirações axiológicas do constituinte.

Assim, restou clara a pretensão da Constituição Federal de 1988, na qual busca não apenas proclamar direitos, mas, sobretudo, concretizá-los. Neste sentido, Norberto Bobbio (1992, p.10), é firme ao afirmar que não basta apenas proclamar os direitos, é necessário desfrutá-los efetivamente.

Ele dispõe que a grande maioria dos direitos sociais que são expostos com notoriedade nas Declarações e Constituições permanecem no papel, e conseqüentemente a grande maioria da humanidade não possui acesso de fato, ainda que seja repetidamente proclamado. O autor George Marmelstein (2014, p.64) diz que o anseio do constituinte é de que toda interpretação constitucional seja uma atividade voltada para a busca da efetividade da Constituição.

O constituinte estabeleceu os direitos e garantias fundamentais no Título II da Constituição Federal de 1988, subdividindo-os em cinco capítulos, estabelecendo cinco espécies ao gênero: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade, direitos políticos e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.

Além disso, a Constituição de 1988 reforçou a relevância dos direitos fundamentais, ao estabelecer em seu art. 5º, § 1º<sup>2</sup>, a aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. Ainda por cima, entabulou uma importância maior ao incluir este rol de direitos nas “cláusulas pétreas” do art. 60, § 4º da CF<sup>3</sup>, impossibilitando a alteração defeituosa dos direitos fundamentais pela ação do Poder Constituinte derivado.

Em relação à constitucionalização dos direitos humanos fundamentais, Alexandre de Moraes (2004, p.167), esclarece:

A constitucionalização dos direitos humanos fundamentais não significa mera enunciação formal de princípios, mas a plena positivação de direitos, com base nos quais qualquer indivíduo poderá exigir sua tutela perante o Poder Judiciário, para a concretização da democracia. A proteção judicial é absolutamente indispensável para tornar efetiva a aplicabilidade e o respeito aos direitos humanos fundamentais previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico em geral.

De fato, a forma de constitucionalização dos direitos humanos permite a exigência da sua tutela por meio do Poder Judiciário, que torna-se um importante instrumento para concretização de uma sociedade democrática, contra o abuso de poder e efetivação dos Direitos Fundamentais, pois não basta ser elencado na Constituição Federal, precisa ser tutelado nas situações em que seja violado.

Em vista disso, foram abordados diversos mecanismos de proteção jurídico-processuais no texto constitucional contra o abuso de poder. Pode ser citado, por exemplo, o mandado de segurança, habeas corpus, habeas data, ação civil pública, mandado de injunção, arguição de descumprimento a preceito fundamental, além das tradicionais vias ordinárias. (MARMELSTEIN, 2014, p. 64).

Tal conjunto de garantias foi intitulado pela doutrina como “remédios constitucionais”. Este termo relaciona-se ao fato de constituírem meios colocados à disposição da sociedade com o propósito de provocar a atuação dos órgãos governamentais em defesa da violação de direitos declarados e para garantir a prevenção de lesões como também para reparar aquelas que eventualmente já tenham ocorrido. (TAVARES, 2009, p. 858).

---

<sup>2</sup> 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: (...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata

<sup>3</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Cada remédio constitucional possui em seu contexto uma função, porém a reunião de todos se vincula ao mesmo fim, que é o de defender e inibir a violação dos direitos fundamentais.

O Habeas Corpus está previsto no art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal Brasileira, por ser um remédio constitucional, ele proporciona o acesso rápido ao judiciário contra atos que violem o direito fundamental a liberdade de locomoção. O mandado de segurança está disposto no art. 5º, inciso LXIX da CF, trata de proteção ao direito individual ou coletivo, líquido e certo, desde que não seja amparado por habeas corpus ou habeas data, e que seja lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade. A ação popular é um remédio constitucional com caráter de imensa importância social, pois é um instrumento de participação política do cidadão na gestão governamental. (TAVARES, 2009, p.915).

Já a Ação Civil Pública também é tratada pela Constituição Federal de 1988, porém não está disposta no art. 5º, como os demais remédios constitucionais, ela está no capítulo de seção dedicado ao Ministério Público, no art. 129. O objeto da Ação Civil Pública é a proteção dos interesses difusos e coletivos, como o patrimônio público, o meio ambiente, a ordem econômica, à livre concorrência.

Luís Roberto Barroso (2002, p.220), distinguiu os direitos difusos dos direitos coletivos. Segundo ele os direitos difusos definem-se sob a concepção subjetiva por serem titularizados por uma multiplicidade indeterminada de sujeitos, e tais sujeitos não se vinculam por um vínculo jurídico. Já sob a óptica objetiva, têm-se que existe uma comunhão indivisível, onde participam todos os interessados.

Deste modo, o destino dos interessados é tão firme, na qual a satisfação de um só implica necessariamente na satisfação de todos, do mesmo modo, a lesão de um só implica na lesão da inteira coletividade. Já no caso dos direitos coletivos as pessoas são determinadas ou determináveis, todas ligadas em virtude da mesma ligação jurídica.

O Mandado de Injunção está previsto no art. 5º, inciso LXXI, que trata da concessão deste remédio constitucional sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos constitucionais e direitos próprios à nacionalidade, soberania e à cidadania.

Luís Roberto Barroso (2002, p.251) afirma que os objetos do Mandado de Injunção são os seguintes: "determinar à autoridade ou órgão competente que expeça a norma regulamentadora do dispositivo constitucional ou julgar o caso

concreto, decidindo sobre o direito postulado e suprimindo a lacuna legal”. Na opinião do autor, somente a segunda hipótese parece está correta, uma vez que a primeira alcança mais a tutela a ser prestada na ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Por fim, têm-se o Habeas Data como remédio constitucional, previsto no inciso LXXII do art. 5º, que visa garantir o acesso às informações de caráter público, relativas à pessoa que está impetrando com a ação, além da função de permitir a ratificação de dados. O entendimento firmado é que a legitimidade ativa é personalíssima e a legítima passiva é dos órgãos da administração pública direta e indireta, bem como de pessoas privadas que prestem serviços públicos ou ao público, como os de proteção ao crédito. (BARROSO, 2002, p. 277).

Diante disso, resta claro a importância das garantias constitucionais, ou também denominadas remédios constitucionais, seu papel é imprescindível na luta para efetivação dos direitos fundamentais e para restringir o poder dos órgãos governamentais, elidindo os abusos desempenhados pelo Estado.

Em suma, o surgimento e positivação dos direitos fundamentais no mundo e no Brasil, tornou-se o grande marco da nova era, estabelecendo um período de humanização e de proteção do homem, momento importante, perpetuando a valorização do homem como ser digno e garantidor de direitos e valores.

## 2.2 CONCEITO

A Constituição Federal de 1988 utiliza a terminologia “direitos fundamentais” para nomeação do Título II, apesar desta não ser a única expressão utilizada para referir-se ao mesmo objeto.

Muitas são as palavras utilizadas para expressar tais direitos, algumas terminologias são demonstradas por Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2014, p.39): liberdades individuais, liberdades públicas, liberdades fundamentais, direitos fundamentais, direitos humanos, direitos constitucionais, direitos públicos subjetivos, direitos da pessoa humana, direitos naturais, direitos subjetivos.

Como justificativa para tais terminologias, e para o uso quase frequente dos termos direitos humanos e direitos fundamentais como sinônimos, têm-se que a expressão “direitos fundamentais”, aplica-se para determinados direitos do ser

humano que estão positivados e legitimados no âmbito constitucional de alguns Estados. Enquanto que a expressão “direitos humanos” está relacionado com o direito internacional, por reconhecer as posições jurídicas que correlacionam com o ser humano como tal, independente de vinculação com alguma esfera constitucional. (SARLET, 2012, p. 29).

Assim sendo, pode-se afirmar que os direitos fundamentais dizem respeito a uma concepção positivista, deste modo, o direito humano com o seu viés de direitos inerentes à própria condição humana acaba por ser incorporado aos direitos fundamentais pelo modelo positivista. Neste viés, reconhece-se que tratam de termos diferentes, porém, em dimensões cada vez mais íntimas e entrelaçadas.

No entanto, o uso da expressão “direitos fundamentais” é predominante, uma vez que existe uma predileção da Constituição Federal pelo termo, já que este é adequado para englobar todos os direitos medulares descritos pela Carta Magna, como os direitos sociais; de liberdade e igualdade; e direitos sociais e políticos.

Na visão dos doutrinadores Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2014, p.41), os direitos fundamentais são definidos como direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), englobados na Constituição Federal, fomentando a normativa que regula todo o ordenamento pátrio, limitando os Poderes do Estado em face da liberdade individual.

George Marmelstein (2014, p.17) conceitua o direito fundamental como normas jurídicas, positivadas na Constituição de um Estado Democrático de Direito, visando limitar o Poder do Estado e garantir a dignidade humana através da sua relevância axiológica, assim como, respaldar todo o ordenamento jurídico.

Segundo George Marmelstein (2014, p.18):

Há cinco elementos básicos neste conceito: norma jurídica, dignidade da pessoa humana, limitação de poder, Constituição e democracia. Esses cinco elementos conjugados fornecem o conceito de direitos fundamentais. Se determinada norma jurídica tiver ligação com o princípio da dignidade da pessoa humana ou com a limitação do poder e for reconhecida pela Constituição de um Estado Democrático de Direito como merecedora de uma proteção especial, é bastante provável que se esteja diante de um direito fundamental.

Enfim, inquestionável sustentar que os direitos fundamentais possuem a dignidade da pessoa humana como direito intrínseco, além de englobarem uma relevância axiológica capaz de fundamentar todo o ordenamento jurídico,

configurando um “sistema de valores”. Deste modo, tais direitos são normas jurídicas constitucionais, o que as tornam supremas, porém, restou claro que nenhum direito fundamental poderá ser utilizado como forma de justificar violação à dignidade de outrem.

Vale ressaltar que os direitos fundamentais possuem como fonte primária a Constituição Federal, deste modo, nunca decorrerá da lei. Dessa maneira, por serem normas constitucionais, os direitos fundamentais assumem consequências extremamente pertinentes para sua aplicação, visto que, a Constituição encontra-se no patamar mais alto da pirâmide normativa, deste modo, dispõe de uma força jurídica potencializada.

A descrição dos direitos fundamentais como normas exclusivamente constitucionais não é compartilhada por todos os doutrinadores. Existem autores que declaram que os princípios da moral e da razoabilidade asseguram a constância e execução dos direitos fundamentais. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 46).

De certo, o que vale ressaltar é que os direitos humanos fundamentais relacionam-se diretamente com a garantia da não-ingerência do Estado na esfera individual e consagração da dignidade humana, ajustado a um patamar de reconhecimento universal, por maioria dos Estados, seja em nível constitucional, infraconstitucional ou em tratados e acordos internacionais. (MORAES, 2004, p. 163).

Os direitos fundamentais colocam-se em elevada posição em relação aos demais direitos previstos no ordenamento e possuem como características: inalienabilidade, irrenunciabilidade, inviolabilidade, universalidade, efetividade, interdependência e complementariedade. (MORAES, 2004, p. 163).

Atualmente, a doutrina vem estabelecendo uma nova classificação aos direitos fundamentais, de acordo com o tempo em que foram reconhecidos, classificando-os como de primeira, de segunda e de terceira geração.

Para o ministro Alexandre de Moraes (2004, p. 166), os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas), surgidos com a Magna Carta em 1215. Já os direitos fundamentais de segunda geração, são os direitos econômicos, sociais e culturais, revelado no início do século XX. Por fim, os direitos fundamentais de terceira geração, conhecidos como direitos de solidariedade e fraternidade, que englobam direitos difusos, como a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz.

Enfim, o termo direito fundamental, não é o único utilizado pela doutrina ou pela Constituição Federal, porém é o mais adequado e que melhor representa todas as normas jurídicas fundamentais que possuem como base a dignidade da pessoa humana.

## 2.3 OS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Com efeito, necessário se mostra realizar uma análise acerca das dimensões dos direitos fundamentais, em especial os direitos de segunda dimensão, também conhecidos como direitos sociais ou direitos a prestações, pelo fato deste integrar o objeto de estudo do presente trabalho.

### **2.3.1 Os direitos fundamentais sociais como direitos a prestações e políticas públicas**

Inicialmente, ressalta-se que os direitos fundamentais sociais surgem como direitos de segunda dimensão, uma vez que sucedem os direitos de liberdade tidos como espécies dos direitos de primeira geração. Os direitos fundamentais de segunda dimensão, também denominados direitos sociais foram primeiramente incorporados nas Constituições Mexicanas de 1917 e de Weimar de 1919, tornando-se verdadeiros marcos da positivação desse direito.

Ainda, no período pós-revolucionário, em um momento do regime socialista, em 1917, a Constituição Russa positivou em seu texto uma gama de direitos sociais. (MEIRELES, 2008, p. 76). No entanto, a Constituição de Weimar tornou-se um marco para o reconhecimento dos direitos sociais por outras Constituições, pois foi a primeira a incorporá-los em seu texto.

Tais Constituições marcaram uma nova era para os direitos fundamentais positivados, pois surgiram repletas de normas indicativas de programas a ser seguido pelos Estados, motivo pelo qual foram denominadas de normas programáticas. (MEIRELES, 2008, p. 76).

Visto isso, cabe caracterizar os direitos fundamentais de segunda dimensão, como garantias instituídas nas Constituições federais com o propósito de oferecer aos indivíduos direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde,



educação, trabalho, segurança, alimentação e moradia. Assim, têm-se que o nascimento de tais direitos fundamentais, tiveram como base o princípio da igualdade. (SARLET, 2012, p. 47).

Utiliza-se a expressão “social”, no contexto dos direitos fundamentais de segunda dimensão, devido ao fato de que tais direitos podem ter como alicerce o princípio da justiça social. Uma vez que, tais princípios foram concretizados em virtude das lutas travadas entre as minorias, em especial os operários com os seus empregadores – classe que era detentora de um Poder Econômico muito maior -, na busca por melhores condições de trabalho. (SARLET, 2012, p.47).

Deste modo, é possível caracterizar os direitos fundamentais sociais como direitos a prestações, possuindo o intuito de criar condições mais favoráveis para garantir uma igualdade real entre todos, almejando uma liberdade concreta e mais efetiva. Deste modo, tais direitos representam a busca por uma justiça social e tal expressão é disposta para designar tutela de bens jurídicos que visam o alcance da justiça social.

Mediante todas estas ponderações, é possível definir os objetivos pretendidos pelas normas fundamentais sociais como facilitadores para diminuição da desigualdade social e a efetiva liberdade material. Deste modo, existe um bem jurídico tutelado na norma fundamental social em face da realização da justiça social (MEIRELES, 2008, p. 80).

Assim, para que os direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, que visam assegurar aos cidadãos uma vida digna, mediante a garantia de direitos essenciais de forma igualitária e eficiente é imprescindível a implantação de políticas públicas, por meio da atuação positiva do Poder Público.

As políticas públicas funcionam como instrumento que viabiliza as soluções de conflitos, por meio de empenho e planejamento, visando compatibilizar objetivos políticos comuns, em prol dos interesses de uma coletividade. Sobre o conceito de políticas públicas Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 5), expõe:

A política pública trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos com meios políticos, num processo que pode ser caracterizado como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas envolve a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos, numa tentativa de atingir esses objetivos.

Sobre as políticas públicas Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 6), ainda resumem os principais elementos do processo de compatibilização de objetivos e meios, através de duas dimensões:

A dimensão técnica procura identificar a relação ótima entre objetivos e instrumentos, pois alguns instrumentos são mais adequados do que outros para lidar com problemas. A segunda dimensão é a política, porque nem todos os atores estão de acordo com o que constitui um problema político ou uma solução adequada. Além disso, a análise tanto dos problemas como das soluções é ainda mais limitada pelo estado atual do conhecimento referente aos problemas sociais e econômicos bem como pelas ideias, normas e princípios que esses atores políticos têm sobre o que eles consideram caminhos apropriados a serem seguidos. Esses pressupostos relativos a ideias modelam suas noções a respeito do que constitui um “problema”, bem como sobre os tipos de ações políticas que são “viáveis” e “aceitáveis”, em sua visão.

Em síntese para propiciar os direitos fundamentais sociais da população é necessária a compatibilização de meios e objetivos, através de um conjunto coerente de ações de iniciativa dos Poderes Públicos, tornando efetiva a formulação de políticas sociais que garantam os direitos referentes à educação, saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, sendo necessário que tais políticas públicas sejam bem organizadas e eficientes.

### **2.3.2 Os direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988**

Inicialmente cumpre relacionar o reconhecimento dos direitos fundamentais sociais de outras Constituições e Pactos Internacionais com o surgimento de tal direito na Constituição Federal do Brasil.

Os direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais comumente eram citados nos Pactos Internacionais. Nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, ratificados pelo Brasil, foi utilizado a expressão mencionada para confrontar os direitos de segunda dimensão, aos quais, foram denominados direitos civis e políticos. (MEIRELES, 2008, p. 84)

A Constituição Portuguesa utiliza a denominação direitos e deveres econômicos, sociais e culturais em seu Título III, em contraste com o Título II, denominada de direitos, liberdades e garantias. Por vezes, os direitos elencados no Título II da Constituição Portuguesa são denominados direitos sociais, sendo

propriamente o que ocorre na Constituição Federal Brasileira. (MEIRELES, 2008, p. 85).

Salienta-se que, na Constituição Federal Brasileira de 1988 no título alusivo aos direitos e garantias fundamentais, foram positivados em capítulos distintos, os direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I), os direitos sociais (Capítulo II), os da nacionalidade (Capítulo III), os políticos em sentido amplo (Capítulos IV e V). (MEIRELES, 2008, p. 85)

As espécies de direitos sociais compiladas na Constituição Federal são diversas, no entanto, são agrupadas em categorias: 1ª) os direitos sociais dos trabalhadores; 2ª) os direitos sociais da seguridade social; 3ª) os direitos sociais de natureza econômica; 4ª) os direitos sociais da cultura; 5ª) os de segurança. (TAVARES, 2009, p. 798).

Acrescente-se que os direitos sociais foram distribuídos ao longo da Constituição, de modo que podem ser encontrados, por exemplo, no artigo 5º, LXXIV, artigo 6º, além de várias normas constantes do Título VIII (Da Ordem Social). Assim, as normas de direitos sociais são todas as que integram o Capítulo II do Título II da Constituição e todas as demais espalhadas ao longo do texto constitucional e que atendem a conceituação formulada.

A Constituição Federal de 88 não fez distinção quanto ao regime de proteção jurídica, entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, de forma que muitos juristas consideraram que tais direitos não são fundamentais. No Brasil, o constituinte definiu que ambos os direitos são considerados fundamentais e, por isso, todos os meios processuais podem ser utilizados para protegê-los indistintamente. (MARMELESTEIN, 2014, p. 192)

Por conseguinte, vale mencionar que os direitos sociais são tidos como direitos de segunda dimensão, que exigem do Poder Público medidas positivas prestacionais, visando à igualdade social dos hipossuficientes. O art. 6ª da Constituição Federal refere-se de forma bastante genérica aos direitos sociais, como direito a saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, à assistência aos desamparados, etc. (TAVARES, 2009, p. 797).

Os direitos de cunho social previstos na Constituição Federal são destinados a todos os indivíduos, porém pretendem, em especial, atingir aqueles que carecem de um amparo maior do Estado. (TAVARES, 2009, p. 798).

As características dos direitos de natureza social descritas na Constituição Federal não excluem outros que são agregados ao ordenamento pátrio, seja pela via ordinária, seja por força da adesão de tratados internacionais. (TAVARES, 2009, p. 798).

Em síntese, os direitos fundamentais sociais, também denominados direitos prestacionais de segunda dimensão, previstos na Constituição Federal de 1988, decorrem de uma necessidade coletiva e representa um avanço para a obtenção da igualdade social.

## 2.4 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Neste subcapítulo busca-se delimitar o entendimento sobre a eficácia dos direitos fundamentais sociais, perpassando por uma análise da eficácia no âmbito constitucional, razão pela qual devem ser abordados outros conceitos como, os de validade, existência, aplicabilidade, efetividade e vigência, aferindo as peculiaridades das normas que adquirem capacidade de produzir efeitos jurídicos.

### 2.4.1 Conceito de eficácia

Antes de adentrar ao conceito de eficácia, faz-se importante uma breve análise dos elementos materiais necessários para que a norma jurídica ingresse no mundo jurídico e torne-se existente. Para que o ato seja válido será necessário apreciar e cumprir o processo de formação e produção normativa correspondendo ao disposto no ordenamento jurídico.

A validade está ligada a existência, de modo que para um ato ser existente, ele necessariamente precisará que estejam presentes os elementos, agente, forma e objeto, suficientes a aplicação da lei. E para que o ato que já existe seja válido, além dos elementos descritos, deverá estar presente os requisitos competência, forma adequada e licitude. (BARROSO, 2002, p. 82)

A vigência será prevista quando a norma entra em vigor no ordenamento jurídico, ou seja, a norma obedeceu aos requisitos técnico-formais para tanto necessárias. (MEIRELES, 2009, p. 220). Por conseguinte, preenchidos tais requisitos, a norma torna-se eficaz, estando apta para produzir efeitos.

Como bem coloca o autor Luís Roberto Barroso (2002, p.86): “a eficácia dos atos jurídicos consiste na sua aptidão para produção de efeitos, para irradiação das consequências que lhe são próprias”. Deste modo, eficaz é o ato idôneo para atingir a finalidade para a qual foi gerado. Assim, quando se trata de uma norma jurídica, a eficácia determina o potencial de produzir os seus efeitos típicos. Porém, algumas normas não serão aptas para produzir efeitos imediatos, necessitando de outras normas que lhe desenvolvam os sentidos.

José Afonso da Silva (2002, p.52) esclarece que o termo eficácia não deve ser confundido com vigência e com aplicabilidade: “A vigência é condição de efetivação da eficácia, ainda que a plenitude desta, tratando-se de norma constitucional, não raro, dependa de outras normas integrativas”.

No entanto, em relação à aplicabilidade é vital esclarecer que uma norma só é aplicável à medida que é eficaz. Com efeito, eficácia está ligada a potencialidade e aplicabilidade está relacionada à realizabilidade e praticidade, tais elementos encontram-se relacionados, pertencendo ao mesmo fenômeno, porém encarados de formas diferentes. (SILVA, 2002, p. 60)

Assim sendo, em síntese, pode-se afirmar que a aplicabilidade é ponderada na verificação do caso concreto, enquanto que a eficácia é averiguada na análise da norma abstrata. Deste modo, uma norma eficaz poderá não ter aplicabilidade em determinado caso concreto, pois poderão surgir empecilhos à aplicação de determinada norma, por exemplo, um princípio oposto, que na ponderação veio a prevalecer. (MEIRELES, 2009, p. 221).

Deste modo, Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p.301) define a eficácia jurídica como a possibilidade da norma vigente ser aplicada aos casos concretos e na medida da sua aplicabilidade, gerar efeitos jurídicos.

Por fim, vale mencionar a diferença entre eficácia jurídica e eficácia social. A eficácia jurídica tem em vista, o dever ser primário que dela provém, de sorte que, sempre que tiver alusão a tal atributo sem qualquer outra advertência, este será designativo da eficácia relacionada à endonorma. (MEIRELES, 2009, p. 225).

Já a eficácia social, também denominada efetividade, depende da apuração anterior e precisa da eficácia jurídica. Neste contexto, só se pode averiguar a operatividade da norma no mundo dos fatos se já se sabe, preliminarmente, que tipos de conduta se pode esperar em vista do dever ser que dela provém. (MEIRELES, 2009, p. 225).

André Ramos Tavares (2009, p. 96) faz um breve resumo sobre as características da eficácia das normas constitucionais:

São caracterizadas as normas constitucionais de eficácia plena aquelas que possuem aplicabilidade direta, imediata, e integral e por isso, não necessitam de legislação posterior para sua total execução. Já as normas constitucionais de eficácia contida possuem aplicabilidade direta e imediata, porém o legislador infraconstitucional pode restringir a sua eficácia. Por fim, no que se refere as normas constitucionais de eficácia limitada, seu procedimento é totalmente diferente das demais, pois a aplicabilidade é indireta, mediata e diferida, ou seja, dependem de regulamentação futura, na qual o legislador infraconstitucional vai dar eficácia a vontade do constituinte, ou seja, seus efeitos não serão produzidos com a simples entrada em vigor da Constituição.

Em suma, foi possível perceber que as normas jurídicas eficazes são aquelas que são aplicadas ao caso concreto, porém, seu conceito não poderá ser confundido com aplicabilidade e vigência, já que apesar de conexas, possuem significados diferentes. Além de ser necessária em alguns casos, uma norma infraconstitucional para que a norma produza efeitos, já que seus efeitos não serão produzidos com a entrada em vigor da Constituição.

#### **2.4.2 Obstáculos ao reconhecimento da eficácia dos direitos fundamentais sociais.**

O direito constitucional moderno vivencia um dilema em relação à problemática que envolve a eficácia e efetividade de algumas espécies de normas jurídicas, mais especificamente as de direitos sociais.

Historicamente a conquista da inserção dos direitos sociais nas Constituições, resultou de inúmeros conflitos, insatisfações, por uma categoria de pessoas que viviam à margem do poder. Deste modo, tais normas não surgiram com a finalidade de normatizar, mas sim, como meio de conter o caos no primeiro pós-guerra, como uma promessa de que tudo ia melhorar. (MEIRELES, 2009, p. 228)

Deste modo, verifica-se que a efetivação dos direitos sociais encontra obstáculo no reconhecimento da eficácia jurídica, e por consequência, na efetividade dos direitos políticos e individuais. Não obstante, a questão dos recursos (financeiros, materiais, pessoais) exige custos para a sociedade e para o Estado, dificultando ainda mais o processo de efetivação de tais direitos sociais. (MEIRELES, 2009, p. 229)

Diante disso, existe uma ampla discussão no Direito em relação à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais, se tais direitos podem ser efetivados pelo Poder Judiciário sem uma anterior intervenção legislativa. Neste contexto, George Marmelstein (2014, p. 315) afirma que existe um conflito entre o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais e os princípios da separação dos poderes.

Para o doutrinador tal conflito enseja o seguinte paradoxo: se os direitos fundamentais prestacionais não puderem ser garantidos perante os órgãos judiciários, eles podem se tornar mera retórica política, no entanto, se esses direitos fossem garantidos na via judicial, poderia ocorrer o deslocamento da via legislativa e judiciária.

De fato, a intervenção do judiciário, pró-direitos fundamentais no Brasil vem se mostrando de suma importância para a concretização dos referidos direitos, contribuindo para que esses direitos se tornem efetivos, pois o Governo e o Parlamento por diferentes razões se mostram inaptos para executar os propósitos delineados pela Constituição. (MARMELSTEIN, 2014, p. 315).

A respeito desta problemática, o judiciário proferiu diversas decisões reconhecendo os direitos sociais contidos na Constituição Federal, por exemplo, a seguinte decisão deferida pelo STF, no RE 436996/SP, em matéria de educação, assim ementada:

CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

Desta maneira, tal decisão exemplificada demonstra um grande avanço no reconhecimento da importância do judiciário para concretização dos direitos fundamentais pragmáticos.

Salienta-se ainda que, em diversos países desenvolvidos entende-se que o Estado deve garantir aos cidadãos, condições mínimas para uma existência digna, esta é uma máxima denominada teoria do mínimo existencial. Esta teoria defende que apenas o essencial dos direitos sociais teria um grau de fundamentalidade. Saindo do mínimo, o reconhecimento dos direitos subjetivos ficaria à cargo da legislação infraconstitucional, vinculando o judiciário a agir apenas dentro do limite da previsão legal. (MARMELSTEIN, 2014, p. 318).

George Marmelstein (2014, p. 318), explica o lado positivo e o lado negativo da teoria do mínimo existencial:

Quanto ao lado positivo, é possível reconhecer boa intenção na teoria. Há uma afirmação explícita de que os direitos sociais possuem eficácia jurídica e, dentro dessa mínima dimensão, ou seja, dentro do núcleo essencial do bem jurídico protegido, pode haver a intervenção judicial para dar efetividade ao direito, mesmo diante da omissão das demais esferas de poder.

Neste diapasão, entende-se que esta teoria tenha a ideia de que seria melhor conferir alguma efetividade aos direitos sociais, mesmo que mínima, do que nenhuma. Deste modo, tal teoria configura um passo relevante dentro da problemática da efetividade dos direitos sociais. (MARMELESTEIN, 2014, p. 319).

Por outro lado, diante do texto da Constituição Federal Brasileira essa teoria é vista de forma negativa, pois a Constituição não elenca que apenas um mínimo será protegido, em verdade, existem diretrizes que conduzem para uma proteção cada vez maior, o que afasta a ideia de minimalista. (MARMELESTEIN, 2014, p. 319).

O autor Luís Roberto Barroso (2002, p. 86) afirma que é a presença da sanção no Direito Constitucional que garante a eficácia de uma norma jurídica, ensejando sua aplicação coativa quando não é espontaneamente observada. Ele afirma que cabe ao jurista formular estruturas lógicas e prover mecanismos técnicos aptos a dar efetividade às normas jurídicas.

Por fim, tem-se que um Direito Constitucional reputado pela efetividade deve seguir pressupostos, deste modo, a Constituição deve valer-se de limites de razoabilidade no regramento das relações de que cuida, para não comprometer seu caráter de instrumento normativo da realidade social.

Ainda, o descumprimento voluntário das normas Constitucionais gera aplicação coativa, uma vez que esta sempre tem eficácia jurídica, pois são primordiais. Assim, tais posições devem ser resguardadas por instrumentos de tutela adequados, aptos a sua realização prática. (BARROSO, 2002, p.89)

Em síntese, o reconhecimento da eficácia dos direitos sociais perpassa por várias nuances, desde embaraços políticos até questões judiciárias, porém, trata-se de direitos Constitucionais, e deste modo a efetiva garantia de tais direitos prestacionais como essenciais para garantir existência digna aos cidadãos devem ser garantidos.



### **2.4.3 A aplicação imediata das normas dos direitos sociais, à luz do §1º art. 5º da Constituição Federal**

A aplicação imediata das normas de direitos fundamentais sociais é uma questão que suscita discussões entre a doutrina, pela sua ordem de prejudicialidade em relação às demais normas fundamentais, e assim suscita o parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, que deste modo elenca: “ as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

A discussão gira em torno do texto do parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição, pois se questionam se tal norma seria aplicável apenas aos direitos e garantias estabelecidos no art. 5º ou seria a todo o rol de direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Inicialmente, analisa-se o vocábulo utilizado pelo dispositivo: “ direitos e garantias fundamentais”, e com isso, discute-se o âmbito de incidência dessa aplicabilidade, se seria esgotado nos direitos e garantias previstos no art. 5º ou englobaria os direitos sociais, já que estes são direitos fundamentais. (MEIRELES, 2009, p. 230).

Ingo Wolfgang (2011, p. 260) esclarece que a Constituição Federal estabeleceu o mesmo regime jurídico a todos os direitos fundamentais, não instituindo distinção dessa natureza entre os direitos de liberdade e os direitos sociais.

Segundo Andréas Krell, (2002, p. 231):

As normas sobre Direitos Fundamentais são de aplicação imediata, conforme disposto do § 1º do art. 5º da Constituição Federal. Esse dispositivo serve para salientar o caráter preceptivo e não programático dessas normas, deixando claro que os Direitos Fundamentais podem ser imediatamente invocados, ainda que haja falta ou insuficiência da lei.

Assim, entende-se que os direitos fundamentais sociais possuem eficácia e força normativa na mesma proporção que os direitos e liberdades individuais. Deste modo, constata-se que o art. 5º, parágrafo 1º, da nossa Constituição Federal permitiu a aplicação dos direitos fundamentais, mesmo diante da inexistência de leis, impossibilitando que os entes federativos utilizem dessa justificativa para adiar a realização de políticas públicas, que servem para garantir aos indivíduos qualidade

de vida. Neste diapasão, torna-se necessário o esclarecimento referente à aplicação imediata das normas de direitos sociais fundamentais.

Paulo Roberto Lyra, citado por Ana Cristina Costa Meireles (2009, p. 233), afirma que o princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais, significa que qualquer norma definidora de direitos e garantias fundamentais deve ter aplicação imediata, obrigando os Poderes Públicos dar efetividade a tais normativas. Devendo inclusive utilizar de mecanismos constitucionais, como: os remédios jurídicos constitucionais, para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

Dirley da Cunha Júnior (2008, p. 262) afirma que o art. 5º, parágrafo 1º da Constituição Federal, trata-se de uma norma - princípio, que tem o intuito de garantir a aplicação imediata de todos os direitos fundamentais, independentemente de qualquer intermediação concretizadora, assegurando em última instância a: “plena justiciabilidade destes direitos, no sentido de sua imediata exigibilidade em juízo, quando omitida qualquer providência voltada à sua efetivação”.

Flávia Piovesan, citada por Ana Cristina Costa Meireles (2009, p. 236), afirma que: “ {...} à norma constitucional deve ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê”.

Conclui-se que, de fato, as normas de direitos sociais fundamentais, também denominadas pragmáticas, têm sim, aplicação direta, imediata na forma estabelecida pelo enunciado do parágrafo 1º do artigo 5º da Constituição Federal.

Ana Cristina Costa Meireles (2009, p. 236), acrescenta:

Já se viu anteriormente que aplicabilidade é decorrência lógica da existência de eficácia jurídica. Esta, por sua vez, diz respeito aos efeitos oriundos e ao dever se que decorre da norma jurídica. Desse modo, não se há como negar que de todas as normas jurídicas, sejam elas de direitos sociais ou não, decorrem efeitos e, ainda, a obrigação de cumprir determinada prestação (no sentido de qualquer comportamento), não se podendo entender que eficácia jurídica se resume à possibilidade e desfrute de uma prestação material por parte de alguém.

Deste modo, entende-se que qualquer norma decorre de eficácia jurídica. No entanto, a aplicabilidade ficará condicionada a averiguação do caso concreto.

Ademais, como condição de princípio, a norma do parágrafo 1º do art. 5º da Constituição Federal, se mostra como um mandado de otimização, e como tal, deverá ser empregada na maior medida possível, de forma que só através da ponderação deverá resultar em aplicação ou não dos direitos fundamentais de maneira imediata. (MEIRELES, 2009, p. 237).

Em suma, pode-se extrair o entendimento de que, em face da eficácia que é empregada a todas as normas jurídicas de direitos fundamentais, o Poder Público estará submetido a elas, independentemente do nível em que se manifeste em cada qual, sendo necessária sua aplicação da melhor forma possível a partir da análise do caso concreto, não sendo cabível em nenhum sentido a sua omissão.

### **3. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

O presente capítulo pretende analisar a realidade vivenciada pela população em situação de rua. Busca-se compreender, por uma vertente geral, a multiplicidade de fatores que compõe o grupo populacional, de modo a evidenciar os principais problemas enfrentados no contexto da exclusão social ao qual são submetidos pela óptica das sociedades capitalistas e da omissão do poder público na garantia dos direitos fundamentais explanados no capítulo anterior.

#### **3.1. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS**

A população em situação de rua constitui um problema social que afeta milhares de pessoas no Brasil. Neste contexto, para entender a conjuntura do problema social que envolve este grupo de sujeitos, faz necessário compreender as estatísticas que caracterizam este segmento populacional e o conceito deste fenômeno social.

Ao analisar o perfil deste segmento da população verificam-se pessoas com características diversas, muitos são andarilhos solitários; famílias que habitam pontes, viadutos, parques; grupos que vivem em bairros se protegendo das adversidades, em verdade, o fator comum entre estes sujeitos é o fato de se deslocarem em busca de uma aceitação; um espaço na sociedade.

Para a autora Ana Paula Motta Costa (2005, p.4), a população em situação de rua é um grupo heterogêneo, porém marcado pela condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal. A vida destas pessoas é marcada geralmente por algum infortúnio, que faz com que a perspectiva do projeto de vida se desfça, resultando na utilização do espaço da rua como meio de sobrevivência e moradia.

Deste modo, percebe-se um problema arraigado nas sociedades capitalistas com diversos fatores originários, estabelecendo um perfil populacional específico provido de características próprias, que vivem à margem dos demais grupos que constituem a sociedade.

De acordo com a pesquisadora Maria Lucia Lopes da Silva (2009, p.125), essa população possui como características a inexistência de moradia convencional regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, de contingência

temporária ou de forma permanente; vínculos familiares rompidos ou fragilizados; pobreza extrema, definida como a incapacidade de suprir as necessidades básicas, estando o indivíduo fora do sistema econômico e social.

Logo, a população em situação de rua é um grupo que possui diversas características, mas a principal é a existência de uma hipervulnerabilidade (estar em situação de rua), pois é uma realidade vivenciada por quem (sobre) vive nas ruas. Tal contexto a põe em uma camada social indicada como “ralé”, ou seja, a reunião dos indivíduos que fazem parte da camada inferior de uma sociedade; as classes mais desfavorecidas; plebe.

Desta maneira, o sujeito que vive em situação de rua experimenta uma árdua realidade, submetendo-se a uma batalha constante para (sobre) viver em um meio violento, insalubre e precário. Além das dificuldades diárias, existe o preconceito da sociedade diante do desconhecimento da situação em que vive este conjunto de indivíduos, uma vez que são escassos os estudos e debates sobre o tema, situação que eleva o problema e gera a consequente exclusão social.

No período de agosto de 2007 a março de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou o primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua com o objetivo de quantificar e permitir a caracterização socioeconômica do grupo, com o intuito de orientar a produção de políticas públicas, uma vez que os censos demográficos não incluíram esta população. O levantamento englobou 71 municípios, todas as capitais Brasileiras e cidades com mais de 300 mil habitantes.

Neste Censo foram obtidas características sócio demográficas e econômicas da população em situação de rua, concluindo que 82% da população são compostas pelo sexo masculino; 58% possuem idade entre 25 e 44 anos; 48,4% dos entrevistados possuem o nível de escolaridade até o 1º grau incompleto; 39,1% dos sujeitos que vivem nas ruas possuem a raça/cor pardo; e 18,7% possuem ganho médio semanal de até R\$80,00. (BRASIL, 2009)

O levantamento dos dados pela pesquisa nacional sobre população em situação de rua traça um perfil deste grupo populacional diferente do formulado pelo imaginário social, que utiliza expressões como “mendigos, vagabundos, sujos” para caracterizá-los. Porém, existe um equívoco neste estereótipo, uma vez que os dados obtidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) sobre a população em situação de rua constatou que 71% dos moradores de rua trabalham e apenas 16%

dependem da mendicância para sobreviver, o que revela uma concepção preconcebida e empobrecida sobre estes indivíduos. (BRASIL, 2009)

Existe uma grande dificuldade em consolidar características próprias a população em situação de rua, diante do alto grau de aspectos heterogêneos e diversidades que englobam estas pessoas ou grupos de pessoas. Nas ruas podem-se analisar várias óticas sociais, são diversas limitações, trajetórias diferentes, famílias, grupos de amigos, assistidos por programas sociais, entre outros. O problema está na generalização a cerca desta população, o que dificulta em grande medida as políticas públicas.

De fato, caracterizar a população em situação de rua em meio a tanta heterogeneidade não é tarefa fácil, do mesmo modo está à definição do tema, uma vez que trata de um problema pouco explorado. Porém, a melhor precisão de conceitos pode levar a questão a debates públicos, pesquisas sobre o tema, e movimentos de resistência, o que pode contribuir a formação de políticas públicas com estratégias para redução dessas desigualdades sociais e fortalecimento deste grupo populacional.

*A priori* faz-se necessário conferir o apresentado pelo art. 1º, parágrafo único do Decreto nº 7.053/09, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, para fins de conceituar o termo “população em situação de rua”:

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.

Nesta definição elaborada pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, é traçado o perfil deste grupo como um segmento populacional complexo, formado por diversas realidades, porém com a mesma condição de pobreza, hipervulnerabilidade e invisibilidade perante a sociedade formal. Entre eles existem homens, mulheres, crianças, idosos, famílias, que carregam em sua caminhada, uma bagagem de histórias, que foram determinantes para a formação de sua individualidade.

Existe uma imensa dificuldade para o poder público quantificar e diferenciar a população em situação de rua, ou seja, aqueles que utilizam o espaço público como meio de moradia e sustento, daqueles que passam o dia nas ruas em busca de

trabalho informal, como cuidar de carros e outros biscates, e no final do dia retornam para suas casas.

Neste íterim, diferenciar a população em situação de rua daqueles que são considerados de baixa renda com carências habitacionais é de suma importância para o desenvolvimento de políticas públicas específicas, uma vez que as conclusões genéricas dificultam o combate aos problemas singulares de cada grupo populacional.

Neste sentido, cabe ressaltar os conceitos aplicados em âmbito internacional pela Organização das Nações Unidas (ONU), citados pelo pesquisador Efren Fernandez Pousa Junior (2011):

O primeiro deles seria o de “desabrigados” ou *shelterless*, que são considerados aqueles indivíduos cuja vivência nas ruas se dá por falta de espaço físico para residir. Neste caso, relacionado às impossibilidades de se obter um domicílio devido a tragédias naturais, guerras e desemprego em massa. O segundo conceito são os *homeless*, ou seja, aqueles moradores de rua que não se enquadram nas hipóteses elencadas como de desabrigados.

Por este ângulo, os conceitos utilizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), não definem os sujeitos que vivem em situação de rua no Brasil, uma vez que a desigualdade social no País faz com que milhares de pessoas vivam em situação de pobreza extrema, habitando moradias precárias, ao contrário daqueles que habitam o espaço urbano, e são considerados desabrigados, utilizando as ruas como meio de moradia e sobrevivência. Assim, o alargamento conceitual da ONU prejudica a individualização do problema exposto, confundindo a problemática de dois grupos sociais do País.

O primeiro Censo e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua (2007-2008) resumiu as características e a concepção do grupo em seu relatório final:

O conceito de população em situação de rua refere-se às pessoas que estão utilizando, em um dado momento, como local de moradia ou pernoite, espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, à margem de rodovias, em esconderijos abrigados, dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de uso e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. São também considerados componentes da população em situação de rua aqueles que dormem em albergues e abrigos, de forma preferencial ou ocasional, alternando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua.

Já o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em 2005 formulou o entendimento da População em situação de rua como um “Grupo populacional heterogêneo constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência de moradia regular”.

Os conceitos supracitados da população em situação de rua desfrutam do comum entendimento a respeito do surgimento deste grupo populacional. O fator de origem está associado à exclusão social das pessoas que não se enquadram no atual modelo econômico, o qual torna o ambiente formal de trabalho inacessível à maioria da população, uma vez que exige experiência e/ou qualificação profissional, tornando árduo o processo de inclusão ao mercado de trabalho.

Portanto, insta salientar que a problemática sobre os sujeitos em situação de rua é intensificada em face do contexto de desigualdade social ao qual são posicionados, vivendo à margem da sociedade, e sendo transformados em sujeitos invisíveis, discriminados e excluídos.

### **3.1.1. O uso da nomenclatura “população em situação de rua”.**

Existem diversas nomenclaturas atribuídas às pessoas que vivem nas ruas. Com o crescimento do número de grupos e pessoas habitando as ruas, várias denominações, carregadas de significados, foram utilizadas para intitular os sujeitos que utilizam as ruas como moradia. Diante disso, cabe traçar comentários a respeito do uso da nomenclatura “população em situação de rua” utilizada neste trabalho.

A pesquisadora Cláudia Lúcia da Silva (2012, p. 61), analisou teses e dissertações em universidades brasileiras sobre população adulta em situação de rua, entre 1993- 2010, concluiu que existe uma diversidade de nomenclaturas utilizadas entre os autores, sendo aplicados sete termos: “moradores de rua; população de rua; pessoas em situação de rua; população em situação de rua; populações adultas de rua; loucos de rua e homem de rua”.

As terminologias utilizadas ao longo do tempo demonstram uma mudança sócio-política, mas denotam uma visão e análise genérica do fenômeno, uma vez que a sociedade e o poder público modificam o modo de caracterizá-los, às vezes ligando sua condição à de pedintes, mendigos que praticam à mendicância, ou pessoas com dependências químicas e limitações psicológicas, mas sempre



condicionam à nomenclatura as características gerais do grupo, não interpretam o problema em seu sentido específico, singular, individual.

Deste modo, a autora Cláudia Lucia da Silva (2012, p.64), afirma que em diferentes momentos, o uso do termo população de rua é o mais utilizado pelos autores, demonstrando que não existe uma análise individual, mas sim genérica.

Neste contexto, considerar que uma pessoa é de rua é o mesmo que reputar que este é um sujeito de casa ou apartamento. Vive-se em casa, apartamento, ou até mesmo nas ruas, como é o caso do segmento analisado, e esta pode ser uma situação eventual. Olhar esta situação como um estado e não como um processo, é uma maneira de reafirmá-la, não reconhecendo a possibilidade de superação, sendo esta uma questão central. Portanto, viver em situação ou estar em situação de rua, é diferente de ser de rua. (PRATES; PRATES; MACHADO, 2011, p. 194).

Assim, ao utilizar o termo “população em situação de rua” e “população de rua”, pode-se refletir que o uso da primeira expressão diz respeito a um processo que pode ser passageiro e modificado, ligando-se a imagem do indivíduo, sujeito que passa por um processo da condição de viver nas ruas, já o segundo termo refere-se a uma análise genérica, uma condição permanente, como se a população deste segmento fosse parte do cenário das ruas.

Neste sentido o Decreto nº 7.053/09 que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, adotou o seguinte conceito em seu art.1º, 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.

O referido decreto normatizou a nomenclatura população em situação de rua, com o objetivo de retirar estas pessoas da rua, demonstrando que elas estão temporariamente nesta situação. Assim, afirma Pousa Junior (2011): “a tutela garantida pelo diploma visa colocar o sujeito em uma situação de temporariedade ou transitoriedade de vida, por meio da locução “em situação”.

De outro ponto de vista, a pesquisa desenvolvida na cidade de Salvador pelo Projeto Axé (2017, p. 5), expandiu a acepção da nomenclatura “pessoas em situação de rua”, contido no Decreto nº 7053/09. Nesta pesquisa, a “situação de

rua”, foi ampliada para ir além da inexistência de moradia convencional, para incluir as pessoas que se relacionam com as ruas, seja utilizando-a como meio de trabalho, seja como meio de uso do tempo livre. Deste modo, concluiu-se que para estar em “situação de rua” não é preciso romper com outros setores da vida, porém é necessário tê-la como central em suas vidas.

No entanto, no presente trabalho será utilizado o termo “situação de rua”, assim como o adotado pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/09, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Este termo é utilizado no contexto daqueles que utilizam conjuntamente as ruas como moradia, sustento e lazer, no cenário de rompimento dos vínculos estabelecidos nos demais setores da sua vida.

Além disso, utiliza-se a nomenclatura “situação de rua”, ao invés de “pessoa de rua” ou “população de rua”, para estabelecer um sentido de transitoriedade, brevidade, mobilidade ao fenômeno, moldando a visão da sociedade sobre a existência de pessoas (sobre) vivendo nas ruas, em um ambiente visto, muitas vezes, como costumeiro, habitual, indistinto para uma situação passageira e atípica da vida.

### **3.1.2. Estratégias de sobrevivência.**

A população em situação de rua vive à margem da sociedade capitalista, tal contexto as conduz a uma posição de vulnerabilidade social, fazendo com que sofram todas as formas de violação dos direitos humanos. Neste momento, serão identificadas algumas dessas violações e as estratégias de sobrevivência.

Viver nas ruas significa estar em risco, uma vez que as ruas são instáveis e cheias de perigos. Este risco se transforma em medo cotidiano de ter os pertences roubados, de ser vítima de violência sexual, de ser agredido em alguma briga por espaço, ou mesmo ser agredido por outros setores preconceituosos da sociedade. (MOTTA, 2005, p.12)

Na pesquisa-ação desenvolvida em 2017 pelo Projeto Axé, na cidade de Salvador/Ba, foram investigadas as violências sofridas no ambiente da rua, 85% dos participantes afirmam ter sofrido pelo menos uma das dez formas de violência investigadas; 49,7% sofreram entre uma e quatro violências na rua e 34,8% sofreram entre cinco e oito violências na rua. Foram citadas as seguintes formas de

violência: agressão verbal; agressão física; preconceito por estar sujo, pela cor da pele, por ter alguma deficiência ou por ser homossexual; ameaça de morte; violência sexual; e agressão por pessoas que passavam na rua enquanto dormia ou trabalhava.

Ainda nesta pesquisa, foram descritos os principais autores das violências sofridas nas ruas pela população pesquisada, concluindo que 47,2% dos autores são outras pessoas em situação de rua; 45,3% são policiais militares; 41,2% são outros transeuntes; 20,6% a guarda municipal; 19,0% os policiais civis; 9,0% outros agentes públicos.

Neste contexto, visando à busca por estratégias de sobrevivência, como: comer, dormir, tomar banho; buscar moradia; uma oportunidade no mercado de trabalho e a conseqüente reinserção na sociedade, as pessoas em situação de rua buscam instituições públicas, objetivando ter acesso aos serviços oferecidos. Entre os programas ofertados pelo poder público, encontram-se: Centro Pop; restaurante popular; abrigo/albergue; casa de passagem; unidades de saúde como o CAPS, entre outros.

Entre os programas, encontram-se os abrigos institucionais e casas de passagem que são modalidades de acolhimento oferecidas pelo poder público como meio de refúgio provisório. Os sujeitos que habitam as ruas utilizam os abrigos como meio paliativo e temporário de sobrevivência, como uma alternativa para proteger-se do mal tempo e da violência surtidas no convívio com as ruas

No entanto, de acordo com a Cartilha de orientação sobre a tutela da população em situação de rua desenvolvida pelo Ministério Público do Rio de Janeiro (MP/RJ), o período de permanência dos usuários no abrigo institucional é de até seis meses e na casa de passagem é de até três meses, após este período os indivíduos retornam as ruas, e voltam a sofrer com as mesmas questões negativas. Além do fator tempo, também existe a ausência de espaço, com limitado número de vagas, não sendo possível oferecer este serviço para todos os indivíduos que vivem em situação de rua.

Assim, diante da dificuldade de acessos a serviços públicos de qualidade e, por vezes, a falta de respostas às necessidades e demandas, com a devida agilidade e respeito à dignidade, contribuem para que a rua configure como um espaço de resistência e sobrevivência. (BRASIL, p.24, 2011)

Deste modo, nas tentativas por uma ocupação e renda, múltiplas tarefas são desenvolvidas e utilizadas como alternativa de sobrevivência. Levando em consideração que para obter um trabalho formal é necessário preencher requisitos, como: apresentar-se adequadamente, cumprir horários, não consumir drogas ilícitas ou álcool, entre outros, e sabendo das dificuldades dos sujeitos para conseguir exercer tais compromissos, a opção por serviços informais torna-se mais viável, o que dificulta a saída das ruas, uma vez que geralmente tais trabalhos não garantem o próprio sustento.

Em vista disso, as atividades laborais informais utilizadas como estratégias de sobrevivência são geralmente exercidas nas ruas e não são efetuadas com regularidade. Entre as ocupações mais corriqueiras estão à reciclagem, no recolhimento de latinhas, papéis, plásticos e outros resíduos; limpadores de para-brisas; guarda de carros; baleiros e ainda, a prática de mendicância e/ou coleta de alimentos em lixeiras, uma vez que nem sempre a remuneração é suficiente para a subsistência.

Neste contexto, a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua desenvolvida em 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) nas grandes capitais do Brasil, foi concluído que 79,6% da população em situação de rua possuem acesso a alimentação diária. A forma de acesso à alimentação é diversa, a maioria 27,4% compra com o seu próprio dinheiro; 16,3% recebem comidas, como sopas, de programas assistências; 13,7% pedem para pessoas que circulam pela rua; 11% pedem para comerciante/estabelecimento comercial; 9,7% recebem ajuda de instituições; 8,1% pedem em residências; 4,4% conseguem comida em restaurante popular; e 3,2% buscam comida em lixeiras.

No Censo desenvolvido na cidade de Salvador/Ba em 2017 pelo Grupo Axé, foi visto que 60,4% fizeram “bicos” como meio de remuneração; 43,6% trabalharam com carga e descarga; 26,1% mexeram em latas de lixo e/ou lixeiras procurando comida; 25,7% pediram comida; e desenvolveu outras atividades, como: limpar para-brisas de carros; trabalhar na sinaleira; prestar serviços de forma ambulante; entre outros.

Em vista disso, percebe-se que a dinâmica de sobrevivência nas ruas, passa a ser uma referência progressiva para aquele sujeito, conduzindo a uma gradativa ligação da rua como espaço de trabalho e abrigo.

### 3.2 FATORES QUE FAVORECEM O USO DA RUA COMO ABRIGO.

Nas 71 cidades pesquisadas pelo Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome (MDS), há 31.922 pessoas em situação de rua. Tão somente na capital Salvador/Ba, foram contabilizados pela pesquisa desenvolvida pelo Projeto Axé em 2017, o número mínimo estimado de 14.513 e o máximo de 17.357 pessoas em situação de rua. O espaço público acolhe diversas pessoas, heterogêneas, dessemelhantes, com motivações e origem diversas, porém reféns do mesmo problema: a pobreza extrema e a desigualdade social.

São indivíduos acostumados com a indiferença dos que transitam pelos centros urbanos, tratados como invisíveis pela sociedade e poder público, visto como parte da paisagem que compõe as praças, calçadas, viadutos e parques. Neste tópico serão tratados os fatores sociais que determinam a passagem da vida domiciliada para a vida em situação de rua e como o problema é abordado pela sociedade contemporânea e pelo poder público.

#### **3.2.1 Questões determinantes para a passagem da vida domiciliada para a vida em situação de rua.**

A população em situação de rua é um grupo populacional marginalizado e esquecido, este fenômeno é resultado do processo de exclusão social que ocorre no Brasil no início do milênio, é uma questão social que apesar de visível, por estar nas ruas, se mantém invisível nas pesquisas e dados. As questões determinantes para ida as ruas são diversas e geralmente marcadas por infortúnios, que culminam na perda de perspectivas e na consequente passagem da vida domiciliada para a vida em situação de rua.

Diversos infortúnios podem ter atingido a vida dessas pessoas, fazendo com que fossem, aos poucos, perdendo a esperança, se auto excluindo, e passando a utilizar o espaço das ruas como moradia e meio de sobrevivência.

Vale lembrar que nenhum fenômeno social se origina de apenas uma única causa, existem fatos que quase sempre estão presentes na vida das pessoas que buscam a rua como recinto de moradia: violência doméstica; ruptura de vínculos familiares; uso de álcool e drogas; sucessivas perdas; desemprego e pobreza. Todos esses fenômenos intensificam o processo de rualização.

A denominada rualização é um fenômeno das cidades e compreende fatores complexos a partir da exclusão das populações mais empobrecidas reflexo de uma sociedade dividida em classes. (DOMELLES; OBST; SILVA, 2012, p.76)

Neste contexto, a pobreza revela-se como fruto da exclusão social oriunda da segregação de classes e fator comum entre o grupo populacional que habita as ruas. Quando se fala em pobreza, não se limita a questão da renda, mas também a privação de capacidade, de liberdades, privação do sujeito a qualquer direito ou política pública adequada. (MIRANDA, p.169, 2015)

De uma forma geral, pessoas que vivem nas ruas, geralmente apresentam-se com vestimentas sujas e sapatos surrados, evidenciando a condição de limitação e miséria da morada nas ruas, porém, em seus pertences é possível verificara individualização de fatores determinantes para a passagem da vida domiciliada para a vida em situação de rua.

Os autores Leonia Bulla, Jussara Mendes e Jane Prates (2004, p.113), afirmam que os fatores que fazem os sujeitos continuarem vivendo nestas condições quase sempre são os mesmos: perda de vínculos familiares, decorrente do desemprego, da violência, da perda de algum ente querido, perda de autoestima, alcoolismo, drogas, doença mental, entre vários outros fatores. São na maioria casos de sucessivas rupturas, geralmente associados com o vício do álcool e drogas, tanto da pessoa que está na rua, quanto de pessoas da sua família.

A autora Maria Lucia da Silva (2006, p.82), afirma que existe um consenso na literatura corrente sobre o reconhecimento da multiplicidade de fatores que conduzem à situação de rua. Sobre os diversos fatores, a autora expõe:

Fala-se em fatores estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social, etc.), fatores biográficos, ligados a história de vida de cada indivíduo (rompimentos dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais – mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem, etc.) e, ainda, em fatos da natureza ou desastres de massas - terremotos, inundações etc.

Assim, percebe-se que o fenômeno não pode ser explicado a partir de um único determinante, entretanto, alguns fatores se destacam mais que outros, como as rupturas dos vínculos familiares e comunitários, a inexistência de trabalho regular e a ausência ou insuficiência de renda, além dos problemas com álcool e drogas.

Certo, afirmar que os problemas relacionados à população em situação de rua, são ligados a estrutura da sociedade capitalista, que coloca à margem aqueles que não se enquadram ou não são absorvidos pela sociedade de consumo.

Acresce que, os doutrinadores Maria Vieira, Eneida Bezerra e Rosa Maffei (1994), adotaram três classificações para explicar a permanência dos indivíduos nas ruas.

A primeira relaciona-se aquelas pessoas que ficam nas ruas, devido ao reflexo da precariedade da vida pelo desemprego ou por estarem chegando à cidade em busca de empregos, por estes fatores, elas acabam ficando nas ruas, pela própria condição vulnerável.

A segunda situação, diz respeito, aos sujeitos que não consideram as ruas mais tão ameaçadoras, e por isso assumem estratégias de sobrevivência, como a realização de diversas tarefas, descarregadores de carga, catadores de papéis e latinhas, entre várias outras, como meio de sobrevivência.

Já, a terceira situação trata das pessoas que já estão na mesma situação faz um tempo, e como consequência sofreram um processo de debilitação física e mental, principalmente pelo uso de álcool, drogas, alimentação carente, e exposição à violência.

Neste contexto, é certo dizer que a rua para essas pessoas, possui um sentido diferente, ela deixa de ser lugar de passagem, de circulação, convertendo-se em um lugar de sobrevivência, de reprodução de vida. A vida privada passa a desenvolver-se nos espaços públicos, contradizendo a ordem socialmente estabelecida.

Neste universo, conforme dados colhidos pelo primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado no período de agosto de 2007 a março de 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a população em situação de rua no Brasil apresenta os seguintes motivos para ida à rua: 35,5% alcoolismo/drogas; 29,8% desemprego; 29,1% problemas com pai/mãe/irmãos; 20,4% perda de moradia; 16,1% separação/decepção amorosa; 7,7% ameaça/violência; 7,6% preferência/opção própria; 6,8% trabalho; 5,7% tratamento de saúde; 4,5% outros.

Em Salvador/Ba no censo desenvolvido em 2017 pelo Grupo Axé, foram analisados os motivos de ida para a rua, têm-se que: 44,5% foi procurar sustento para si; 29,4% foi para rua em função de conflitos familiares; 28,0% foi procurar

sustento para família; 25,3% foi em busca de liberdade/diversão; 19,9% teve problemas com drogas; 13,5% perdeu o emprego/ficou desempregado; 9,9% apanhava em casa; 8,0% foi para o contexto da rua em razão da morte dos pais ou de um deles; 7,5% se separou da(o) companheira(o) e saiu de casa; 6,5% estava em situação de rua para acompanhar familiares; 6,2% envolveu-se em conflitos com o tráfico de drogas; 4,9% perdeu a casa/ficou desabrigado; 4,2% justifica a ida para a rua por uma tentativa de internação institucional; 4,1% saiu para a rua em função de brigas com vizinhos(as)/conflitos no bairro; 3,7% afirmam que a saída se justifica pelo fato de que os pais (ou madrasta/padrasto) bebiam e/ou usavam drogas; 2,8% informa ter ido para a rua por causa da opção/orientação sexual e/ou identidade de gênero; 2,4% iniciou a trajetória de rua em função da morte do(a) companheiro(a); 1,5% afirma que a saída para a rua deve-se ao fato de ter sido vítima de abuso sexual; 1,5% são egressos do sistema prisional; 0,8% porque ficou grávida e 0,8% por causa da cor/raça.

Diante de tais dados, percebe-se que o crescente número de pessoas que buscam o espaço público como meio de moradia e permanecem nele, possuem uma conexão dos fatores de ida para as ruas, sendo eles diversos. Deste modo, compreende-se que nenhum fenômeno social se origina de uma única causa, mas de múltiplas determinações, e, portanto, deve ser analisado em sua integralidade, junto ao contexto histórico e social, para que, assim, seja possível combater a estigmatização deste segmento e a conseqüente invisibilidade e discriminação de fato e exclusão de direitos.

### **3.2.2 A invisibilidade reiterada pelo imaginário social e pela sociologia das ausências.**

A população em situação de rua sobrevive em estado de (in) visibilidade social e jurídica, revelando a contradição entre o previsto no arcabouço jurídico constitucional e o cotidiano encontrado nas ruas. Em uma realidade de relações sociais injustas, o preconceito formado no imaginário social não permite o reconhecimento da igualdade e cultiva a naturalização da desigualdade entre os indivíduos supostamente mais qualificados e aquela população considerada desqualificada.



Neste sentido, observando a hipervulnerabilidade vivenciada pela população em situação de rua e a invisibilidade social e jurídica atribuída a estes indivíduos, defende-se a necessidade de utilizar o que Boaventura de Souza Santos denomina de "sociologia das ausências", como forma de denunciar os ocultamentos e desqualificações que colocamos sujeitos em situação de rua em uma posição de existência tão "inferiores" que passam a ser ignorada pela sociedade.

A invisibilidade encontra sua melhor expressão na noção de ausência, segundo Boaventura de Souza Santos (2005, p.14):

A sociologia das ausências é uma pesquisa que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como não-existente, isto é, como uma alternativa não-credível ao que existe. O seu objeto empírico é considerado impossível à luz das ciências sociais convencionais, pelo que a sua simples formulação representa já uma ruptura com elas. O objetivo da sociologia das ausências é transformar objetos impossíveis em possíveis, objetos ausentes em presentes.

Em "Para uma sociologia das ausências e das emergências" (BOAVENTURA, 2002), o autor procura demonstrar que o que "não existe", na realidade, foi produzido para permanecer oculto, através de relações sociais injustas e predatórias.

Essa constatação adquire relevância, pois implica em perceber que a ausência se constitui num artifício que permite a naturalização da desigualdade entre indivíduos supostamente mais qualificados e aquela população considerada desqualificada. Esse artifício surge como resultado de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, na qual a cidadania de uns é distinta daquela de outros, assim como também são distintos seus direitos, suas oportunidades e seus horizontes. (PIZZIO;VERONESE, 2008).

A sociologia das ausências de Boaventura (2002, p. 12) é produzida com base na lógica da classificação social que produz a não - existência, esta é vista sempre que uma dada entidade é desqualificada e tornada invisível, inteligível ou descartável de um modo irreversível.

O autor Boaventura de Souza (2005, p.15) utiliza modos de produção da não-existência para explicar a sociologia das ausências. Um dos modos de produção explica muito bem a relação da sociologia das ausências com a invisibilidade da população em situação de rua, sendo este modo o da classificação social, que assenta na monocultura da naturalização das diferenças. Esta consiste em distribuir a população em categorias, que naturalizam a hierarquia, e esta classificação social

assenta em atributos que negam a intencionalidade da hierarquia social. A classificação racial e sexual são as mais salientes manifestações desta lógica.

Assim, conforme o entendimento do Defensor Público Renan Oliveira (2017, p. 83): “Verifica-se que a questão da efetividade dos direitos da população em situação de rua encontra-se exatamente na perspectiva da sociologia das ausências, em que uma ausência é socialmente construída como inexistente”.

A sociologia das ausências traz à tona a supressão do judiciário em relação à população em situação de rua, uma vez que observada à condição de hipervulnerabilidade social, percebe-se que o acesso aos seus direitos tem sido dificultoso e ativamente produzido como inexistentes.

Nesta conjuntura, o direito, como social que é, também possui, portanto, o potencial de dar visibilidade ou invisibilidade aos sujeitos, fatos e valores sociais. Como exemplo, está o “status” de cidadania que é atribuído aos sujeitos que estão situados, inseridos e identificados na esfera pública, de um determinado Estado-Nação. Assim, o Estado classifica quem é igual e quem não é, com base em um “status”, logo, excluem-se os que não são contemplados com o “status” de cidadãos frente ao Estado que, em última instância, define quem pode e quem não pode sê-lo. (SILVA, 2007)

Em face da hipervulnerabilidade vivenciada pela população em situação de rua, vários direitos fundamentais são violados, suprimindo o conhecimento ou acesso a tais direitos. O direito à identidade é um elemento de individualização da pessoa natural, a ausência de identidade, resulta na invisibilidade jurídica e social do sujeito, já que este documento é indispensável para o exercício da cidadania, e para o acesso a benefícios sociais e outros direitos fundamentais.

Para o direito, a identidade constitui-se como um conjunto de características que, delimitadas legalmente, tornam a pessoa em um indivíduo único, diferenciando - o dos demais na sociedade, como tal, sujeito a direitos e deveres no meio em que vive. Os elementos de individualização da pessoa natural são o nome, estado e domicílio. (CALTRAM, 2010, p. 32).

Neste contexto, o parágrafo 2º, do art. 5º da Constituição Federal, dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não são taxativos, não excluindo outros decorrentes de princípios. Para o autor Gladys Caltram (2010, p.16 - 90), a identidade pessoal é um direito fundamental implícito, uma vez que ela é imprescindível a dignidade da pessoa humana, pois ela proporciona o pleno

exercício de cidadania do indivíduo, a comprovação de sua existência, a retirada dos demais documentos ao longo da vida e a sua participação na sociedade, sendo, capaz de promover a inclusão social do indivíduo.

Grande parte das pessoas em situação de rua não possui quaisquer documentos de identificação, o que acarreta em uma enorme dificuldade ou até mesmo inviabilidade de acesso aos serviços públicos. Este fato dificulta ainda mais o trabalho das políticas públicas, pois torna dificultoso identificar os titulares de tais direitos e acessar as suas necessidades.

No Censo Nacional sobre População em Situação de Rua desenvolvido entre 2007 e 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foi apurado que 24,8% não possuem documento algum; 37,9% dispõem de título eleitoral; apenas 49,5% detêm certidão de nascimento e, por fim, 58,9% possuem carteira de identidade.

No Censo desenvolvido em 2017 pelo Projeto Axé na cidade de Salvador/Ba, foram investigados quais documentos os participantes possuíam e se estavam em posse dos mesmos, obteve-se como resposta que 80% possuem certidão de nascimento/casamento; 70% dispõem de carteira de identidade; 69% Cadastro de Pessoa Física (CPF). Destaca-se que 9,8% dos indivíduos não possuem nenhum documento listado, o que os coloca em uma condição de extrema invisibilidade social. E, por fim, 22,0% dos sujeitos não possuem nenhum dos documentos em posse.

Fica claro que a população em situação de rua é completamente suscetível a violação do exercício pleno do direito a documento de identificação pessoal e, por consequência, é violada em sua cidadania e afrontada em sua dignidade da pessoa humana.

Em parte, a população em situação de rua, nunca teve documentos de identificação. Porém, em sua maioria, os sujeitos possuem seus documentos extraviados, em decorrência de uma multiplicidade de fatores, mas todas ligadas à situação de extrema vulnerabilidade de estar em situação de rua: furto, roubo, perda, deterioração em virtude da chuva, além de destruição em razão de violência institucional. (MIRANDA, p.185, 2015).

O direito a identidade toca em um ponto social e individual. O acesso a cidadania através da identidade é imprescindível para o reconhecimento de vínculos culturais, enquanto sua ausência produz um sentimento de exclusão social, de mascaramento de si mesma enquanto ser de relações e uma possível sensação de inferioridade social.

Um dos imperativos da modernidade contemporânea, indiscutivelmente, é a busca da identidade, isto é, da representação e construção do eu como sujeito único e igual a si mesmo e o uso desta como referência de liberdade, felicidade e cidadania, tanto nas relações interpessoais como intergrupais e internacionais. (BADER, 2001, p. 119).

Assim, a desqualificação social é criada no contexto de invisibilidade social e jurídica, onde indivíduos em situação de marginalização revestem-se de um *status* de inferioridade social, que além de impedi-los a obter o sentimento de pertencimento, serve de barreira que impede a inserção adequada como cidadão.

Uma das características centrais desse processo é que o indivíduo, ao tornar-se um desqualificado social, perde ou não adquire qualidades que o recomendariam à consideração pública. (VERONESE, 2008)

Nesta conjuntura, sabe-se que a desigualdade vivenciada pela população em situação de rua, é reiterada pelo imaginário social, pois a eles são associadas expressões, como mendigos; bandidos; pessoas de rua; e, ainda, marginais, sendo esta última uma expressão, que significa: estar à margem. O imaginário social contribui diretamente para a baixa autoestima desses sujeitos, acarretando o que se pode chamar de auto exclusão, ou seja, o não reconhecimento de si próprio como sujeito de direito, como parte integrante da sociedade.

Além de tudo, a inexistência de dados e pesquisas que retratem as características desse público com abrangência nacional, retrata a invisibilidade desta população para os órgãos oficiais de contagem populacional. O próprio Censo (última versão em 2010), realizado pelo IBGE, bem como as pesquisas por amostragem domiciliar do mesmo instituto não computam essa população. A última pesquisa nacional foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2016 com base em dados de 2015 constatou que existem mais de 100 mil pessoas vivendo em situação de rua, com a média de 77,02% habitando municípios com mais de 100 mil habitantes. Ademais, os poucos dados existentes são obtidos em pesquisas realizadas por municípios, ou por universidades.

O autor do estudo e especialista em políticas públicas Marco Antônio Carvalho Natalino, salientou a relevância de dados atualizados, pois eles são essenciais para a formação de políticas públicas destinada a este segmento da população. Natalino propõe que a contagem deste grupo seja inserida ao Censo de 2020.

O IBGE discutiu em 21/11/2018, através de consulta pública, a realização do Censo Demográfico 2020 e concluiu não ser possível contemplar integralmente a coleta de dados da população sem domicílio, alegando ausência de metodologias.

Assim, amplia-se a dificuldade para a produção de Políticas Públicas voltada a este grupo populacional, e salienta a sua invisibilidade perante o Estado e a sociedade<sup>4</sup>.

Deste modo, observa-se como a ação da sociedade e do Poder Público, ou melhor, a falta de ação positiva, determina o fechamento do sujeito sobre si mesmo, o condicionando a autoculpabilização, ou seja, a sensação de fracasso e baixa autoestima, o que, em uma condição de ausência de oportunidades, pode acondicionar o sujeito em uma posição de sobrança.

Portanto, cabe salientar a importância do Estado para o reconhecimento da população em situação de rua como sujeitos detentores de direitos e parte do contexto social. A viabilização da capacitação profissional e acesso a documentação, é uma forma de fortalecimento enquanto cidadão, devolvendo sua autoconfiança, de modo a impedir a manutenção dos sujeitos na condição de invisibilidade e marginalização, refletindo na mudança do imaginário social.

### **3.2.3 O olhar da sociedade e do poder público.**

Os sujeitos que habitam as ruas dos grandes centros urbanos, possuem sua vida marcada por processos de exclusão, preconceito e estigmas, não só de parte da sociedade em geral, mas também daqueles que, a partir da oferta de serviços públicos, deveriam buscar a garantia de seus direitos. O fato de indivíduos sobreviverem nas ruas, em uma situação de extrema miserabilidade e hiper vulnerabilidade (estar em situação de rua), é encarado, muitas vezes, com naturalidade pela sociedade hodierna e pelo Estado.

Encontrar pessoas habitando logradouros públicos, em meio a prédios, lojas e bancos, entre atividades corriqueiras, faz parte do cotidiano, e é pertinente ponderar que todos interagem com essas pessoas. Entretanto, refletindo sobre a qualidade destas interações, percebe-se que comumente os olhares são amedrontados, alguns se afastam por pré-conceberem que são usuários de drogas ou que irão pedir dinheiro, ou até mesmo, por repulsa diante da sua aparência. Há também aquelas que delas sentem pena e olham-nas com comoção e piedade. Em síntese, a percepção é que as pessoas negligenciam involuntariamente o contato com este grupo.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23095-ibge-apresenta-resultados-de-consulta-publica-e-discute-censo-2020-com-sociedade>. Acesso em: 10/04/2019

Assim, nota-se que, habituadas com suas presenças, as pessoas estão dessensibilizadas em relação à condição (sub) humana destes sujeitos, vista todos os dias em meio ao ritmo acelerado das grandes metrópoles. Esta situação é divulgada com frequência pelos meios de comunicação, que, de alguma medida, refletem a divergência com que a opinião pública e a sociedade os tratam, ora com compaixão, preocupação e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença. (MOTTA, 2005, p. 6)

Quando se fala em população em situação de rua, a primeira ideia e talvez a mais geral que se tem em vista é de um panorama de situações de vulnerabilidade, aspectos de pobreza e abandono, insegurança, decadência e sofrimento. Características costumeiramente atribuídas ao desenvolvimento do capitalismo, transformações e mesmo inadequações das políticas sociais, dificuldade de inserção nas formas legítimas de reconhecimento social tais como o trabalho, moradia e formas de reprodução econômica que culminam na ideia de uma moralidade e um modo de vida desejado. (MELO, 2011, p. 195).

Nesse contexto, insta salientar que a problemática sobre os sujeitos em situação de rua, é intensificada em face da desigualdade concreta a qual são posicionados, vivendo às margens da sociedade, transformando-os em sujeitos invisíveis; discriminados; estereotipados e excluídos juridicamente.

A autora Maria Lucia Lopes da Silva (2006, p. 93), aponta o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas em situação de rua. As diversas denominações, pejorativas utilizadas pela sociedade para designá-las são exemplos de preconceito social: mendigos, vagabundos, maloqueiros, desocupados, bandidos, contraventores, vadios, loucos, sujos. As discriminações negativas da sociedade relacionada aos grupos que habitam as ruas sempre existiram em diversas épocas e lugares, este é um traço típico do fenômeno em todos os países em que o mesmo se manifesta. No Brasil não é diferente.

Conforme dados colhidos pelo primeiro Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o índice de discriminações sofridas por este segmento da população foi estabelecido da seguinte forma: 31,8% já foram impedidos de entrar em estabelecimento comercial; 31,3% de entrar em Shopping Center; 29,8% de entrar em transporte coletivo; 26,7% de entrar em bancos; 21,7%

de entrar em órgãos públicos; 18,4% de receber atendimento na saúde pública; 13,9% de tirar documentos.

Na pesquisa realizada pelo Projeto Axé em 2017 na cidade de Salvador/Ba, foi apontado que 48,0% dos entrevistados já sofreram algum tipo de preconceito por estar sujo, trajando roupas rasgadas e/ou sujas; 45,2% sofreram algum tipo de preconceito por causa da cor da pele; e, ainda 31,6% foram agredidos por pessoas que passavam na rua enquanto dormia.

Dessa forma, o preconceito, exclusão social e discriminação, geram consequências na saúde geral das pessoas, relativiza valores e estabelece padrões e perspectivas de emancipação social muito restrito. Esta segregação social, demonstrada diariamente pela sociedade em forma de preconceito, tem origens econômicas, desenvolvida na era capitalista, mas é estimulada, também, pela falta de acesso à informação, falta de perspectivas e pertencimento social.

O autor Jessé de Souza (2003, p.155) empregou a expressão “ralé” estrutural para referir-se a classe social integrada pela população em situação de rua, como forma de chamar atenção, para o maior conflito existente na sociedade brasileira: o abandono social e político, aceito por toda uma sociedade. Desta forma, chama atenção para o modo de olhar da sociedade e do poder público, que os veem como um conjunto de indivíduos carentes ou perigosos, o que resulta na carência de análise efetiva sobre o real problema, como o ensino público, carência de saúde pública, moradias, segurança pública, entre outros.

A caracterização da população em situação de rua como “ralé”, demonstra a situação de hipervulnerabilidade desta parcela da população, consequência da carência de acesso a serviços básicos e da privação dos direitos sociais previstos no artigo 6<sup>o</sup> da Constituição Federal. Este sentimento de desvalia tem sido o pano de fundo de ações violentas, as quais têm origens diferentes no contexto da sociedade em geral. Fatos viram notícia e, infelizmente, não são isolados: queima de pessoas que estão dormindo, extermínio, execução sumária. Sem falar da violência verbal e simbólica, que é produzida e reproduzida diariamente. (MOTTA, 2005, p. 8).

A indiferença da sociedade e do poder público em relação às pessoas que habitam as ruas reproduz comportamentos intolerantes, apontado pelos diversos

---

<sup>5</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



casos de violência noticiados diariamente. Em 09/02/2019, um morador de rua foi espancado em São Paulo ao pedir comida ao agressor, que teria ficado incomodado com a aproximação do sujeito, segundo testemunhas um segurança do local assistiu toda a agressão e nada fez demonstrando clara omissão e indiferença<sup>6</sup>. Outro caso recente aconteceu em Salvador/Ba, em 09/03/2017, quando um indivíduo em situação de rua foi atacado por dois homens, que atearam fogo nele, enquanto ele dormia<sup>7</sup>. Esses são apenas alguns exemplos, dentre as diversas outras situações de barbárie que ocorre diariamente contra este segmento populacional.

Em relação às políticas de segurança pública dirigidas a esse público, a autora Ana Paula Motta (2005, p.13), afirma que estas não são direcionadas para a proteção da população em situação de rua, mas sim para a criminalização de seus comportamentos e para a “tolerância zero” em relação aos seus atos de transgressão. A título de exemplo, um grupo formado por doze pessoas em situação de rua na cidade de Salvador/Ba, denunciou na data de 25/06/2012 a Defensoria Pública do Estado da Bahia as agressões sofridas por agentes do poder público, em especial os policiais militares<sup>8</sup>

A forma de atuação dos órgãos de segurança reflete o pensamento socialmente hegemônico, o qual está longe de assegurar a essa população a condição de detentora de direitos humanos, que devam ser respeitados.

Ainda, nesta conjuntura, a população em situação de rua, no Brasil, tem sofrido práticas higienistas, banimentos, linchamentos e abandonada à própria sorte pelo Poder Público. A violência contra essas pessoas materializa o preconceito e a intolerância da sociedade. (SILVA, 2009, p.182)

Essas práticas são impregnadas de preconceitos e estigmatizam as pessoas a quem são dirigidas. Um exemplo recente de práticas dessa natureza foi o ato da Prefeitura Municipal de Salvador/Ba, que promoveu uma “higienização” na área da Fonte Nova na véspera dos jogos da Copa do Mundo de 2014, removendo pessoas em situação de rua com jatos d’ água. <sup>9</sup>Este ato foi repudiado pela Defensoria Pública da Bahia, que entrou com uma Ação Civil Pública contra o município de

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/02/09/morador-de-rua-e-espancado-em-sp-ao-pedir-comida-em-rodoviaria-video.ghtml>. Acesso em: 20/04/2019

<sup>7</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2017/03/homem-em-situacao-de-rua-e-queimado-no-campo-da-polvora.html>. Acesso em: 20/04/2019

<sup>8</sup> Disponível em: <https://dp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/2785059/defensoria-no-combate-a-violencia-contramoradores-de-rua>. Acesso em: 20/04/2019

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/51509-defensora-denuncia-situacao-de-moradores-de-rua-em-ssa-039nao-temos-mais-abrigo-nenhum039.html>. Acesso em: 20/04/2019

Salvador, que tramita na 6ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, com o processo de nº 0526195-59.2014.8.05.0001, porém, até a conclusão deste trabalho, não ocorreu à punição dos culpados.

São essas, portanto, as prestações que o Estado e a sociedade vêm ofertando à população em situação de rua: serviços prestacionais precários, inadequados, insuficientes, preconceito e intolerância.

Assim sendo, a autora Maria Lucia da Silva (2006, p.93), faz uma breve observação a respeito da tendência da realidade brasileira na naturalização do fenômeno. Vejamos:

Essa tendência conduz ao enfrentamento do fenômeno como um processo natural da sociedade moderna, que deve ser amenizado, controlado, para não comprometer a ordem burguesa, ou ainda como resultante dos traços invariáveis da sociedade humana e não como um produto das sociedades capitalistas. É, portanto, uma tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que os mesmos se encontram, isentando a sociedade capitalista de sua reprodução e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo.

Em síntese, a existência histórica de pessoas em situação de rua, nos grandes centros urbanos, não pode ser ignorada, o assunto deve ser englobado nas rodas de debate acerca da sociedade contemporânea. Deste modo, será possível o enfrentamento do fenômeno pautado na particularidade do problema, garantindo uma assistência pública mais efetiva e o reconhecimento dos sujeitos como titular de direitos, sendo possível, assim, transformar a intolerância e distância da sociedade frente ao problema, em respeito, humanitarismo e benevolência.

### 3.3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.

Neste tópico será desenvolvida uma análise acerca das Políticas Públicas, tratando do conceito, sua importância para concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Também, será vista a importância das Políticas de Proteção para assegurar os direitos fundamentais da população mais vulnerável, analisando as políticas desenvolvidas no decreto federal nº 7.053/09, que determina a Política Federal para a população em situação de rua e o decreto municipal nº 23.836/13 que estabelece Políticas municipais direcionadas a população em situação de rua, e a sua eficácia.

As políticas públicas são fruto de uma necessidade pós Constituição de 1998, uma vez que esta serve como instrumento de concretização da enorme gama de

direitos sociais previstas na Constituição Federal, para tanto é necessária uma atuação eficaz dos Poderes e órgãos do Estado, bem como de um trabalho eficiente do governo.

### **3.3.1 Aspectos gerais**

As políticas públicas é fruto de uma necessidade pós Constituição de 1998, uma vez que esta serve como instrumento de concretização da enorme gama de direitos sociais previstas na Constituição Federal, para tanto é necessária uma atuação eficaz dos Poderes e órgãos do Estado, bem como de um trabalho eficiente do governo.

O Estado possui o dever de garantir a cidadania e a efetivação dos direitos fundamentais, visto que o Estado é Democrático e Social de Direito. Para alcançar tais objetivos, é necessário realizar políticas ou programas de ação, tratando-se de um complexo de normas jurídicas, com fixação de objetivos a serem alcançados, mas também podendo realizar normas de conduta e normas de organização. Este conceito jurídico das Políticas públicas assegura um maior controle das decisões políticas, e, sobretudo assegura os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos. (SMANIO, 2013, p.7)

A política pública é o meio utilizado pelos governantes eleitos, bem como a administração pública, para materializar os direitos prescritos pela Constituição Federal, destinados a sociedade civil, que atuará fiscalizando os atos do poder público.

Neste sentido, o autor Fábio Konder Comparato (1998), define as Políticas Públicas como: “ uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Assim, o autor entende tratar-se de atos, decisões ou normas, tomadas isoladamente, de natureza heterogênea e submetidas a um regime jurídico que lhes é próprio. Ele ressalta que os objetivos inerentes das Políticas Públicas são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social, fora do Estado.

Desse modo, Ada Pellegrini, citando Oswaldo Canela Junior (2010, p.14), conceitua as Políticas Públicas: “ Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à

realização dos fins primordiais do Estado”. Ou seja, para o autor os atos do Estado são aqueles compatíveis com a Constituição Federal, e desde que provocados, devem ser analisados pelo Poder Judiciário, sob o prisma do atendimento aos objetivos fundamentais do Estado, com base no art. 3º da Constituição Federal.<sup>10</sup>

Deste modo, percebe-se a importância da atuação dos Poderes do Estado e da Administração para elaborar políticas públicas legítimas e eficazes, capazes de concretizar e garantir os Direitos Fundamentais à população, pois, mediante o acesso a direitos básicos, como saúde, educação, habitação e trabalho, que o sujeito aprimora sua capacidade, interferindo na esfera social, auferindo renda e saindo da condição de hipossuficiente e vulnerável.

Sabe-se que somente através das Políticas Públicas sociais é que a Administração Pública poderá alcançar as finalidades previstas na Constituição no que diz respeito aos direitos fundamentais prestacionais, que exigem essencialmente uma conduta positiva do Estado para serem satisfeitos, cabendo inclusive, à possibilidade de efetivá-los judicialmente. (MIRANDA, p. 193, 2015).

Os Direitos Fundamentais Prestacionais devem ser fornecidos pelo Estado, através das Políticas Públicas, mas a sua exigibilidade é de competência da sociedade civil e do judiciário. Direitos basilares como habitação, alimentação, saúde e educação são essenciais para manutenção da mínima existência e por consequência da dignidade da pessoa humana.

Assim, o artigo 23 da Constituição Federal<sup>11</sup>, ao determinar a competência comum dos entes federativos no combate e enfrentamento das causas da pobreza e fatores da marginalização, realça o dever fundamental do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos fundamentais sociais através da implementação de políticas públicas. (MPRJ, p.28)

O enfrentamento da questão deve ser pensado a partir da integração dos diferentes setores consubstanciados a partir dos direitos fundamentais sociais

---

<sup>10</sup> **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.

<sup>11</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos

estabelecidos no caput do artigo 6º da Carta Magna<sup>12</sup> e os previstos expressamente que é de responsabilidade do Estado prover: saúde (artigo 196), educação (artigo 205), habitação (artigos 182 e 23 IX) proteção à família (artigo 226) e assistência social (artigos 194 e 203).

Ocorre que o Estado possui diversas carências na busca por materializar os Direitos Fundamentais para realidade, são incontáveis as carências nos serviços públicos oferecidos à população, portanto, mesmo diante de Políticas Públicas bem elaboradas, os direitos básicos não são fornecidos de forma efetiva o que gera problemas sociais graves, como a condição da população em situação de rua. (MIRANDA, 2015)

Existe a Política Nacional para a População em Situação de Rua desenvolvido em 2009 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), contendo diretrizes específicas para fornecer serviços que garantam os direitos básicos à população que habita as ruas, como: a dignidade da pessoa humana, a garantia da cidadania e direitos humanos. Alguns Municípios instituíram a Política Municipal para a População em Situação de Rua, como o Município de Salvador/Ba, através do decreto nº 23.836, compartilhando os mesmos objetivos da política nacional.

No entanto, para que as Políticas Públicas sejam efetivas é necessário ações de integração e as ações restritas ao fortalecimento da autonomização dos sujeitos, o que demanda o reconhecimento da complexidade da problemática, o planejamento integrado de ações e um conjunto articulado de diretrizes públicas de estado. (PRATES; PRATES; MACHADO, p. 206, 2011)

Portanto, as Políticas Públicas e os Direitos Fundamentais estão diretamente ligados aos atos do Poder Público e ao bem-estar da sociedade. Por isso, ao elaborar uma Política Pública, deve-se atentar para sua finalidade, considerando os princípios redigidos pela Constituição Federal, de modo a satisfazer e garantir o acesso aos direitos fundamentais.

### **3.3.2 A Política Nacional para a população em situação de rua: decreto federal nº 7.053/09 e Políticas Sociais.**

---

<sup>12</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Em 2003, houve uma inédita reunião entre o Governo Federal e os representantes dos movimentos da população em situação de rua, resultando no reconhecimento das necessidades e o acolhimento das suas demandas.

A partir daí, em 2004 surge a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com o objetivo de assegurar a cobertura para a população em situação de rua. Logo em seguida, em 2005, a Lei nº 11.258 alterou o parágrafo único do art. 23 da lei nº 8.742/93, Lei de Organização de Assistência Social (LOAS), para a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua<sup>13</sup>.

Neste sentido, segundo a Política Nacional para População em Situação de Rua, cabe à Política de Assistência Social (PNAS), junto à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o desenvolvimento de serviços, programas e projetos para: 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; criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários; implementar Centros de Referência Especializados para Atendimento da População em Situação de Rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social. (BRASÍLIA, 2011)

Deste modo, a Lei 8.742/93, diploma que institui sobre a organização da assistência social, dispõe que: (1) a assistência social é dever do Estado e deve provê os mínimos sociais, para garantir às necessidades básicas (art. 1º); (2) a assistência social tem por objetivos à garantia da vida (art.2º,I); (3) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política (art.5º,III); (4) compete aos Municípios efetuar os projetos de enfrentamento da pobreza (art. 15, III); (5) serviços socioassistenciais são atividades que visa à melhoria de vida da população, voltadas para as necessidades básicas às pessoas que vivem em situação de rua (art. 23, § 2º, II).

---

<sup>13</sup> Lei nº 11.258, art. 23 da LOAS: Art. 23. Entende-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.  
§ 2o Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: II - às pessoas que vivem em situação de rua.

Assim, percebe-se que a Lei de Organização da Assistência Social (LOAS) prevê que o Poder Público tem o dever de restabelecer a dignidade das pessoas em situação de rua. Para tanto é necessário ir além do mínimo, uma vez que oferecer alimentação e abrigo consubstancia o básico apenas para sobreviver. Sendo assim, para que o sujeito seja reintegrado na sociedade com dignidade, é necessária a observância dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, junto à integração com uma equipe multidisciplinar. (GARCIA, p. 95, 2013)

Já em 2005, ocorreu o primeiro encontro nacional sobre população em situação de rua e em 25 de outubro de 2006, foi criado o Decreto sem número, que constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.

Entre 2007 e 2008 foi desenvolvida a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Na pesquisa constatou-se que a grande maioria não é atingida pela cobertura dos programas governamentais, 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais. Entre os benefícios recebidos se destacaram: Aposentadoria (3,2%); Programa Bolsa Família (2,3%); Benefício de Prestação Continuada (1,3%). (BRASIL, 2009)

Neste cenário, como bem coloca a Defensora Pública Fabiana Miranda (2015, p.174), os programas de transferência de renda como Bolsa-família e o Benefício de Prestação Continuada não proporcionam uma solução eficaz para restabelecer a dignidade da população em situação de rua. Isto porque mais da metade dos sujeitos que estão nas ruas são adultos entre 25 e 44 anos (53%) e é predominantemente masculina (82%) (BRASIL, 2008). Ademais, quem recebe o benefício de prestação continuada é o idoso ou a pessoa com deficiência, como previsto no art. 203, inciso V da Constituição Federal.<sup>14</sup>

Ocorre que o adulto homem não tem qualquer tipo de benefício social, salvo o seguro-desemprego. Contudo, para tanto ele deveria ter um emprego formal, porém

---

<sup>14</sup> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

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.

pela falta de qualificação e educação institucional adequada, a maioria dos pobres não apresenta nenhum tipo de proteção aos riscos.

Assim, as políticas públicas devem possuir estratégias de enfrentamento focadas na promoção de igualdade, de oportunidades, para que de modo isonômico, ocorra à efetivação de direitos fundamentais sociais.

Nesta conjuntura, em 2009, houve a expedição do Decreto Federal nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua e o Comitê Intersecretorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política (CIAMP-Rua), coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Por meio de instrumento de adesão, os Estados e Municípios compartilham as responsabilidades dessa política de forma descentralizada.

Este decreto federal serve como marco legal para nortear o sistema de proteção jurídica para a população em situação de rua, estabelecendo princípios, diretrizes e objetivos.

O Decreto nº 7.053/2009 destaca como princípios da referida política<sup>15</sup>: a igualdade e equidade, a dignidade da pessoa humana, a garantia da cidadania, valorização e respeito à vida, atendimento para todos e humanizado, e, por fim, supressão de estigmas e preconceitos. Estes princípios determinam que seja realizado um serviço de qualidade por parte das equipes multidisciplinares que atuam diretamente com tais sujeitos, tendo que compreender e trabalhar de forma específica em cada processo de realização, para que, assim, seja possível atribuir visibilidade e dignidade aos indivíduos.

No que tange às diretrizes<sup>16</sup>, a política indica a rede de proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais culturais e ambientais, e determina a

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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; II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo; V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;



necessidade de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade do atendimento a este segmento populacional, além de fomentar a integração do poder público com a sociedade, além de promover à implantação e ampliação das ações educativas destinadas a superação do preconceito.

Este instrumento legal busca assegurar o acesso amplo da população em situação de rua aos direitos fundamentais. Para tanto, instituiu objetivos em seu art. 7º<sup>17</sup>, com a finalidade de alcançar a eficácia das Políticas de Proteção, e assegurar a este segmento da população, qualidade e celeridade na prestação dos serviços que garantem alcance aos direitos sociais: saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda.

Neste contexto, percebe-se o desenvolvimento de uma Política Pública direcionada a oferecer, por meio de todas as esferas públicas, direitos fundamentais efetivos a população em situação de rua.

---

VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

<sup>17</sup> Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua; IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento; IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º; XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e XIV disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

O Decreto que trata da política nacional para população em situação de rua deve ser interpretado em compatibilidade com a Constituição Federal, e outras Políticas formuladas por legislações infraconstitucionais.

Neste contexto, em 2009, na Resolução nº 109, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), tipificou os serviços socioassistenciais que visam efetivar o direito fundamental social da assistência social para a população em situação de rua, que consiste: no direito de ser atendido pelo Serviço Especializado em Abordagem Social e pelo Centro de Referência Especializado, além do direito de ser acolhido em república e casa de passagem. Ou seja, de acordo com a norma, em tese, não deveria existir pessoas dormindo nas ruas.

Em 2010, houve uma instrução operacional conjunta entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), que reuniu orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. No mesmo ano, a Resolução nº 7 da Comissão Intergestores Tripartite, pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua (Centro Pop), em municípios com mais de 250.000 habitantes e Distrito Federal.

Sendo assim, sem dúvida, as políticas de proteções sociais aqui apresentadas que articulam ações em áreas e instâncias tão complexas, são um avanço significativo, porém são um desafio, pois enfrentar a condição de risco e vulnerabilidade dessas pessoas em situação de rua requer preparo e a construção de um diagnóstico com propostas efetivas de enfrentamento.

Assim, deve ser analisado o contexto das Políticas no âmbito municipal para entender o funcionamento dos programas oferecidos no que diz respeito ao reconhecimento do indivíduo em situação de rua como sujeitos de direitos.

### **3.3.3 Política de proteção direcionada a população em situação de rua no município de Salvador: decreto municipal nº 23.836/13**

Em 09 de agosto de 2012, o Decreto municipal nº 23.128, fundou o Grupo de Trabalho no Município de Salvador, com o intuito de arquitetar estudos que

viabilizasse a criação de políticas públicas municipais para a inclusão social da população em situação de rua.<sup>18</sup>

Considerando que as Políticas de Assistência Social devem ser operacionalizadas por diversos segmentos do Poder Público e Sociedade Civil, o Grupo de Trabalho foi composto por um representante, titular e suplente, de cada um dos seguintes Órgãos municipais: Casa Civil; Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direito do Cidadão (SETAD); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SECULT); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM).

Também participaram do Grupo de estudos os representantes das seguintes Organizações da Sociedade Civil: Movimento da População de Rua de Salvador; Fórum Permanente da População de rua; Ministério Público; Defensoria Pública; Programa Bahia Acolhe (SEDES-BA).

Por conseguinte, após a realização de estudos visando implementar políticas públicas de assistência a população em situação de rua no Município de Salvador, e tendo como base as diretrizes e objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua, o Município de Salvador em 22 de março de 2013, criou através do Decreto nº 23.836, a Política Municipal para População em Situação de Rua.

Deste modo, o desenvolvimento de Políticas Públicas Municipais para população em situação de rua é fruto de muito debate sobre o tema e visa assegurar a dignidade humana para estes sujeitos, concretizando na vida dessas pessoas os direitos sociais mínimos estabelecidos na Constituição Federal de 1998.

Para tanto, a Política Municipal para População em Situação de Rua de Salvador, determinou em seu art. 2º, a possibilidade do Poder Executivo Municipal firmar convênios com entidades públicas e privadas, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios<sup>19</sup>, diretrizes<sup>20</sup> e objetivos<sup>21</sup> que orientam tal Política.

---

<sup>18</sup> Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para inclusão social da população em situação de rua.

Parágrafo Único – Os estudos e propostas a serem elaboradas devem primar pela intersetorialidade entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, habitação, trabalho e renda e garantia dos direitos humanos.

<sup>19</sup> São princípios da Política Municipal para população em Situação de Rua, além da igualdade e equidade: I- respeito à dignidade da pessoa humana; II- direito à convivência familiar e comunitária; III- valorização e respeito à vida e à cidadania; IV- atendimento humanizado e universalizado; V-

Visando o acompanhamento e monitoramento da Política Municipal para a População em situação de rua, o Decreto nº 23.836/13, estabeleceu a criação de um Comitê Intersetorial, composto por representantes da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza, que o coordenará; Casa Civil; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal da Educação; Secretaria Municipal da Infraestrutura e Defesa Civil; Secretaria Municipal de Ordem Pública; além do Ministério Público da Bahia e Defensoria Pública Estadual.

O Comitê Intersetorial é fundamental para o bom funcionamento da Política Municipal para População em situação de rua, uma vez que fiscaliza as ações dos órgãos responsáveis, propõe formas e mecanismos para a consolidação da Política,

---

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

<sup>20</sup> Art. 4º São diretrizes da Política Municipal para a População em Situação de Rua: I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; III - articulação das políticas públicas municipais; IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo; V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; VII - incentivo e apoio às organizações da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional e X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

<sup>21</sup> Art. 5º São objetivos da Política Municipal 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, assistência social, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais direcionadas às pessoas em situação de rua; III - produzir e contribuir na construção de dados e indicadores da população em situação de rua no âmbito municipal, visando à vigilância sócio territorial; IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; VII - disponibilizar, divulgar e incentivar a utilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como, de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento; VIII - 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; IX - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 6º; X - implantar e implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; XI - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes e permanentes, garantindo o seu acesso pela população em situação de rua e XII - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho ou geração de renda.

e organiza encontros periódicos para formular e avaliar ações deliberadas. (BRASIL, 2013)

Neste contexto, a Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE), é responsável por prestar o apoio técnico e administrativo que se fizer necessário ao desempenho do Comitê<sup>22</sup>. Tal secretaria possui como finalidade: “planejar, propor, e coordenar a execução das políticas municipais de assistência social, além de articular e mobilizar as ações voltadas à redução e erradicação da pobreza e à promoção da cidadania”. (SEMPRE, 2019)

A Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE), também é responsável por ofertar os serviços estabelecidos nas diretrizes e objetivos da Política Municipal de População em Situação de Rua, como: Bolsa Família, Ajuris Móvel, Abordagem social, Centros Pop, Pronatec Brasil sem miséria, Abrigos temporários, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Unidades de acolhimento, CAD único, Benefício de prestação continuada (BPC), entre outros.

Neste sentido, na pesquisa desenvolvida pelo Projeto Axé entre janeiro e novembro de 2017 no Município de Salvador/Ba, foi analisada a porcentagem de pessoas em situação de rua que já acessaram às instituições que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos, pelo menos uma vez na vida, 13,9% nunca acessou nenhum dos serviços. Os outros 86,1% que acessaram os serviços estão distribuídos da seguinte forma: restaurante popular (69,6%); serviços abertos/projetos (Corra Pro Abraço, Ponto de Cidadania, Projeto Axé, Consultório na Rua, Levanta-te e Anda, Comunidade da Trindade, Movimento Nacional da População de Rua, etc., 52,9%), Defensoria Pública (44,8%), albergues (34,7%), Centro POP – Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (33,3%), Conselho Tutelar (30,0%), Ministério Público (27,6%), Centro de Referência da Assistência Social – CRAS (25,8%), Unidade de Acolhimento Institucional – UAI (16,4%), Centro de Atenção Psicossocial a usuários de Álcool e outras drogas – CAPS-AD (16,7%), Centro de Atenção Psicossocial - CAPS (11,2%), Centro de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS (11,0%), União dos Baleiros (7,1%), Movimento Sem-Teto de Salvador (5,3%), e Comunidade Terapêutica (0,1%).

---

<sup>22</sup> Art. 10º A Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza prestará o apoio técnico e administrativo que se fizer necessário ao funcionamento do Comitê.

Ainda, foram investigados os motivos que levaram 86,1% das pessoas em situação de rua a acessar os serviços que compõe o Sistema de Garantia de Direitos. Estes foram: 78,4% suprir necessidades básicas (comer, dormir, tomar banho, etc.); 22,0% retirada de documentos; 19,1% atividades educativas/socioeducativas; 18,4% buscar moradia; por fim, 16,2% buscar atendimento de saúde.

Assim, percebe-se a importância da assistência pública para restaurar a dignidade e visibilidade das pessoas em situação de rua no contexto social. No entanto, para que tais serviços tenham eficácia e alcancem seus objetivos é necessário alcançar qualidade e quantidade suficiente para cobrir toda demanda, além de profissionais capacitados e prontos para servir a população que deles necessitem.

No entanto, como bem pontua Ana Paula Motta (2005, p. 10), pode-se dizer que mesmo quando os serviços são ofertados para população em geral, não contam com condições de acolhimento e de atuação direta para os sujeitos que habitam as ruas. Como exemplo, está à necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas cidades maiores, contudo, aqueles que vivem em situação de rua, não possuem qualquer relação com bases territoriais específicas, deste modo, torna-se difícil o acesso a rede de serviços de saúde.

Neste contexto, a Pesquisa desenvolvida pelo Programa Axé em 2017 no Município de Salvador/Ba, afirmou que 65,6% das pessoas em situação de rua não participavam de nenhum dos benefícios sociais/programas ofertados pelo governo, tais como: 28,5% Bolsa Família, 7,7% aluguel social/auxílio moradia, 2,5% Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social; 0,8% aposentadoria/pensão; e, 0,1% Agente Jovem/Jovem Aprendiz. Foi investigado ainda a relação dos participantes com o “Programa Minha Casa, Minha Vida”, sendo que 52,0% nunca se inscreveu, 26,0% está inscrito, 3,0% foi contemplado, 8,4% tentou se inscrever, mas não conseguiu.

Neste enquadramento, a Pesquisa desenvolvida pelo programa Axé de 2017 demonstrou que as instituições governamentais que ofertam os serviços no Município de Salvador/Ba, em algum momento funcionam como espaços de violação de direitos, ao negar/impedir o acesso da população em situação de rua. Esta experiência foi vivenciada por 28,0% dos participantes do estudo, citando as

seguintes instituições/serviços: 16,3% Unidade de Saúde (hospitais, postos de saúde, CAPS, etc.); 6,5% Delegacia; 3,7% Centro POP; 2,8% Escola; 2,5% Defensoria Pública; 2,2% Restaurante Popular; 2,2% Abrigo/albergue; 2,0% Centro Social Urbano; 1,1% Casa de Passagem; 1,5% CRAS; 1,5% Unidade de Acolhimento Institucional; 1,3% Ministério Público; 0,8% Movimento Nacional da População de Rua; 0,7% CREAS; 0,7% Ponto de Cidadania; 0,7% Conselho Tutelar; 0,5% Consultório na Rua; e, 0,2% Corra pro Abraço.

Assim, em 02 de abril de 2018, o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Bahia, aprovou a criação do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua – Núcleo Pop Rua, com atuação no Município de Salvador/Ba, por meio da resolução nº 003. O objetivo do Pop Rua é assegurar e fornecer os direitos das pessoas em situação de rua<sup>23</sup>

Neste sentido, a Pesquisa desenvolvida no Município de Salvador/Ba, através do Programa Axé, constatou que a principal instituição que os participantes buscam quando têm seus direitos violados é a Defensoria Pública (37,1%), em seguida, recorrem à família/parentes (24,4%), aos serviços abertos/projetos, como Corra Pro Abraço, Ponto de Cidadania, Consultório na Rua, Levanta-te e Anda, Comunidade da Trindade, etc. (13,8%); aos amigos (13,4%); ao Projeto Axé (11,0%); ao promotor de Justiça (9,9%); ao Movimento Nacional da População de Rua (8,5%).

Neste diapasão, a população em situação de rua no Município de Salvador, conta também com o auxílio do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos, órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público do Estado da Bahia, instituído através do Ato Normativo nº 514, de 15 de agosto de 2014. A sua finalidade é a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais, dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados, a proteção dos direitos coletivos, difusos, transindividuais e individuais indisponíveis e homogêneos, no que tange aos direitos humanos, entre outros.

Assim, neste tópico, foram apresentadas as políticas, programas, serviços e órgãos que atuam na defesa dos direitos fundamentais da população em situação de rua no âmbito do Município de Salvador/Ba. Sendo assim, não restam dúvidas que

---

<sup>23</sup> Art. 3º Constituem atribuições do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua - Núcleo Pop Rua: (...)

Parágrafo único: A atuação do Núcleo Pop Rua consiste na proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, em razão de sua vulnerabilidade, cabendo aos demais órgãos defensoriais o atendimento das demais demandas

existe um constante empenho na busca pela concretização dos direitos fundamentais à população em situação de rua, no entanto, existem muitos desafios e ausência de meios adequados para concretizar aquilo que já existe no papel, através de Decretos e Resoluções.

Neste cenário, a Defensora Pública do Estado da Bahia, Fabiana Almeida Miranda (2015, p.173), afirma que os procedimentos utilizados no enfrentamento da problemática população em situação de rua no Brasil, em suas esferas federal, estadual, e municipal, não enfrentam o problema de forma adequada, utilizando paliativos, como albergues e abrigos, muitas vezes, não possuem estrutura digna, imóveis insalubre, sem higiene, com banheiros quebrados e profissionais despreparados, fazendo com que muitos indivíduos que vivem em situação de rua prefiram permanecer expostos as adversidades das ruas.

Portanto, o Município de Salvador, apesar do constante desenvolvimento de políticas que reconhecem a população em situação de rua como detentoras de direitos e deveres, ainda demonstram dificuldade em estabelecer meios que na prática viabilizem a inserção da população em situação de rua na sociedade.

Assim, no próximo capítulo será realizada uma análise prática dos desafios enfrentados pelo Município de Salvador em aplicar de forma eficaz as Políticas de proteção a população em situação de rua.



#### **4. UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR EM FACE DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Este capítulo tem por objetivo analisar a abordagem do Município de Salvador/Ba, no que se refere ao desenvolvimento de Políticas Públicas direcionadas à população em situação de rua. Analisando a atuação das Secretarias do Município, do Judiciário e das Organizações da Sociedade Civil.

Buscando atingir os objetivos propostos, foram utilizadas diferentes técnicas de pesquisa empírica: observação participante em grupo multidisciplinar de discussão de casos, entrevistas semiestruturadas com membros das instituições de justiça e questionário aberto aplicado as Secretarias do Município.

O fator burocrático e a dificuldade para encontrar espaço na agenda de alguns entrevistados tornaram-se um desafio na condução da pesquisa, tendo sido realizadas diversas tentativas frustradas no prosseguimento da colheita de dados, o que dificultou o conhecimento mais aprofundado do universo da população em situação de rua no Município de Salvador/Ba.

Deste modo, no decorrer do capítulo serão apresentadas algumas iniciativas da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE) e da Secretaria Municipal de Trabalho, Esporte e Lazer (SEMTEL), para população em situação de rua.

Neste sentido, também serão apresentados o papel da Defensoria Pública do Estado da Bahia e do Ministério Público do Estado, para garantia dos direitos fundamentais à população em situação de rua, e para fiscalização das Políticas Públicas existentes.

Por fim, será realizada uma análise empírica da eficácia das políticas públicas desenvolvidas no município de Salvador/Ba para população em situação de rua, considerando todos os fatores conhecidos através da colheita de dados.

##### **4.1. PLANO MUNICIPAL ESPECÍFICO DIRECIONADO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.**

Este tópico possui como propósito estudar o processo de implementação dos programas sociais da Prefeitura Municipal de Salvador/Ba, que são direcionados à

População em situação de rua. Para tanto, utilizou-se a abordagem através de questionário aberto, que foi respondido por representantes de duas Secretarias Municipais. O primeiro questionário foi respondido pela Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE).

A SEMPRE é a Secretaria Municipal responsável pela execução das políticas municipais de assistência social e pela articulação e mobilização das ações voltadas a redução e erradicação da pobreza e à promoção da cidadania. (SEMPRE, 2019)

Inicialmente foi perguntado no questionário como são realizadas as ações de abordagem social da população em situação de rua no município de Salvador/Ba. Como resposta a pergunta, ao representante da secretaria descreveu o trabalho social realizado pelo Serviço Especializado em Abordagem Social, afirmando que o serviço oferta:

*“... possibilidades de reinserção social, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de pessoas, de todas as faixas etárias, em situação de rua, bem como crianças e/ou adolescentes em situação de trabalho infantil, exploração sexual, situação de na rua, dentre outras”.*

No contexto dos serviços ofertados para população em situação de rua, foi questionado sobre o funcionamento e desenvolvimento dos Centros Pop no município de Salvador. A secretaria descreveu o serviço como sendo:

*“Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Configura-se como umas das portas de entrada da Política de Assistência Social aos serviços ofertados à população em situação de rua e constitui um espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito com foco no protagonismo social do indivíduo com a finalidade do desenvolvimento de um novo projeto de vida”.*

Em relação ao público alvo dos Centros Pop, foram descritos como: *“ adultos idosos e famílias em situação de rua. Já as crianças e adolescentes, só podem ser atendidos quando estiverem acompanhados do familiar ou responsável”.*

O serviço é ofertado cinco dias na semana, oito horas por dia, onde são desenvolvidas atividades, como:

*“... acolhida; atendimento individual/familiar; orientação e/ou atendimentos em grupos; oficinas e atividades coletivas; estudo de caso; encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e demais políticas*

*públicas; higiene pessoal; guarda de pertences/documentos; alimentação; emissão comprovante de endereço utilizando a unidade como endereço de referência. ”*

Ainda nesta questão, a secretaria informou que o município de Salvador/Ba dispõe de 04 (quatro) Centros Pop, composto pela seguinte equipe de referência: *“ 01 coordenadores; 02 assistentes sociais; 02 psicólogos; 01 profissionais de nível superior do SUAS; 04 técnicos de nível médio; 02 auxiliares administrativos”*.

Em uma pergunta seguinte, foi indagado sobre a oferta de Casas de passagem e Albergues para população em situação de rua. Neste contexto, foi respondido pela secretaria, que existe no município o fornecimento de Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias em situação de rua com idades entre 18 e 59 anos, também denominadas Casas de passagens e Albergues.

Neste sentido, foi indagado quantos Albergues e Casas de passagens são disponibilizadas pelo Município de Salvador/Ba a população em situação de rua, sendo assim, respondida: *“ (...) existem 10 (dez) unidades de acolhimento no total, com abrangência municipal, distribuídas nos seguintes bairros: Amaralina; Vasco da Gama; Itapuã; San Martin; Pau da Lima; Barbalho (2 unidades); Pituacu; Ribeira; Fazenda Coutos”*.

Ainda, foi questionado sobre o fornecimento de serviços/benefícios que viabilize a população em situação de rua o acesso ao direito fundamental de moradia, como o auxílio moradia. Sobre tal benefício, a secretaria informou que este está classificado na modalidade de benefícios eventuais e, portanto *“(...) segue os critérios estabelecidos no regulamento da Lei de Benefícios Eventuais”*.

Quanto ao critério estipulado para interromper o fornecimento do benefício de auxílio moradia, a secretaria respondeu que: *“ O bloqueio ou cancelamento do Benefício Eventual se dá, sobretudo pela descontinuidade do acompanhamento por equipe de referência do Serviço Socioassistencial ao qual a pessoa em situação de rua está referenciada”*.

Por fim, foi questionado como a secretaria trabalha para concretizar a inserção dos indivíduos em situação de rua no âmbito familiar e social, neste aspecto a secretaria respondeu, que: *“as equipes de referência dos Serviços que acompanham a pessoa em situação de rua ao qual está referenciado, desenvolve as*

estratégias de reinserção familiar e social de acordo ao Plano Individual de Acompanhamento”.

Deste modo, com o emprego do questionário aberto a SEMPRE, foi possível compreender a logística de atendimento das necessidades básicas da população em situação pelo Município e o grau de importância atribuído a tal população pelo poder público.

Neste diapasão, o segundo questionário aberto foi destinado a Secretaria Municipal do Trabalho, Esportes e Lazer (SEMTEL), com o intuito de conhecer quais políticas públicas são elaboradas para facilitar o acesso da população em situação de rua ao mercado de trabalho, considerando o contexto das suas especificidades.

A SEMTEL possui como finalidade conduzir e executar políticas de apoio ao trabalhador e as pequenas empresas, acompanhado as atividades voltadas à geração de emprego e renda. (SEMTEL, 2019).

Neste contexto, foi questionado inicialmente se o município de Salvador/Ba desenvolve políticas públicas de trabalho e renda direcionadas a população em situação de rua. O representante da secretaria afirmou que as demandas referentes a este segmento da população, são de responsabilidade da SEMPRE, que deve obedecer à política municipal de população em situação de rua, que estabelece em um dos seus objetivos, a necessidade do município: *“disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, visando o acesso destes ao mercado de trabalho ou geração de renda”*.

Por conseguinte, foi abordada sobre a existência de cursos de capacitação profissional direcionado a população em situação de rua. A respeito a secretaria afirmou o seguinte: *“no âmbito dos Serviços da SEMPRE, são desenvolvidas estratégias para acesso à formação profissional e renda, muitas vezes em articulação com comércios locais, ONGs, e instituições parceiras”*.

Por fim, foi indagada sobre os incentivos empreendidos pelo município para aumentar a empregabilidade da população em situação de rua. Neste sentido, a secretaria afirmou que consta no planejamento estratégico 2017/2010 do município a implantação do Projeto Ruas do Bem.

Sobre este projeto, a secretaria esclareceu que: *“(...) é intenção de o município criar estratégias de captação de vagas na própria Prefeitura Municipal de Salvador e nos principais prestadores de serviços, com o objetivo de empregar, pelo menos, 100 pessoas em situação de rua”*.

Em relação ao que já está sendo desenvolvido no município para estímulo da empregabilidade dos indivíduos em situação de rua, a secretaria elucida:

*“ O estímulo à inserção no mercado de trabalho também se dá mediante a realização de Oficinas de Preenchimento de Currículos, realização de Rodas de Conversa sobre autocuidado, apresentação pessoal e como se portar em entrevistas de trabalho/emprego. Também são realizadas articulações no próprio território para aproveitamento da mão-de-obra dos assistidos, conforme habilidades profissionais e artísticas identificadas, alguns deles sendo aproveitados na construção civil, além de parcerias com órgãos de intermediação de mão-de-obra profissional. Todas estas ações são realizadas tanto nos serviços de execução direta, quando nas entidades parceiras, tendo o estímulo a empregabilidade como meta pactuada nos respectivos Planos de Trabalho com estas organizações”.*

Assim, foi possível conhecer as atividades desempenhadas pela Secretaria Municipal de Trabalho e perceber os obstáculos e o interesse no que se refere ao desenvolvimento de projetos que oferecem a possibilidade da pessoa em situação de rua qualificar-se e poder adentrar no mercado de trabalho, restabelecendo, deste modo, a dignidade e visibilidade social.

Neste viés, a aplicação dos questionários foi importante para realizar uma análise crítica da condução das políticas públicas pelo município, que também é garantidor dos direitos fundamentais da população em situação de rua, compreendendo como ocorre a articulação dos órgãos municipais para a elaboração e a execução das políticas municipais.

#### 4.2. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA NA TUTELA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Com o objetivo de acompanhar o funcionamento da Justiça no que toca à defesa dos direitos humanos e da cidadania, nos casos em que envolvem a população em situação de rua, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com membros da Defensoria Pública do Estado da Bahia e do Ministério Público do Estado.

A primeira entrevista foi realizada com membro da Defensoria Pública do Estado da Bahia, no núcleo de proteção aos Direitos Humanos, que realiza atendimento aos sujeitos que vivem em situação de vulnerabilidade social, através da equipe Pop Rua no Município de Salvador/Ba.

Buscou-se inicialmente caracterizar na visão da entrevistada o perfil da população em situação de rua que configura o público-alvo do programa analisado, e que recebem atendimento na Defensoria Pública do Estado. Foi apontado um subgrupo pela entrevistada, que simboliza a característica geral dos usuários do programa e também daqueles que vivem nas ruas: *“(...) A maioria é do sexo masculino, em idade reprodutiva... negra”*.

Em um segundo questionamento foi abordado às particularidades que permitem o acesso aos serviços do Pop Rua no Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado. A entrevistada relatou as características necessárias do usuário para sua admissão e alcance aos serviços: *“(...) pessoas que estejam vivendo nas ruas, em albergues e abrigos na capital ou que tenham moradia precária, sem endereço regular”*.

Em continuidade, a entrevistada relatou diversos motivos que levam os indivíduos a viver em situação de rua. Um motivo sintomático foi destacado, a questão da violência doméstica, esta ocorrência desestrutura a relação familiar e acomete os agressores a saírem dos lares em decorrência das medidas protetivas, que os levam a residir nas ruas:

*“...diversos motivos, o principal é o rompimento dos vínculos familiares, agregado a outro fator, como o desemprego ou alguma doença, às vezes, o uso abusivo de álcool ou outras drogas. No caso das mulheres, existe muita violência... inclusive a questão das medidas protetivas, levam os homens as ruas, uma vez que os afastam do lar ”*.

Posteriormente, foi abordada na entrevista a problemática que envolve o tratamento da sociedade e do Poder Público no que toca a população que vive em situação de rua e como a Defensoria Pública intermédia esta relação. Foi destacado o preconceito como fator determinante para fazer com que as pessoas em situação de rua não sejam vistas como prioridade na questão das Políticas Públicas, como destacado no trecho abaixo:

*“O preconceito é um dos maiores problemas, porque o estigma e o preconceito é um dos fatores que faz com que as pessoas que vivem em situação de rua não sejam consideradas como prioridade na questão das políticas públicas...”*

Ainda, a entrevistada, assinalou como o preconceito da sociedade é determinante para compelir os agentes públicos a realizar práticas denominadas de

higienistas. No trecho abaixo ela cita exemplos de situações vividas e relatadas na Defensoria Pública por sujeitos que vivem em situação de rua:

*“... teve varias reclamações de pessoas sobre indivíduos vivendo na praça da piedade, e a polícia foi chamada para retirar as pessoas em situação de rua da praça da piedade. Então a polícia quando ela foi chamada para fazer uma pratica higienista, ela não fez por conta própria, ela fez pelo fato de ter sido compelida pela sociedade para praticar tal ato. Então é a sociedade compelindo o poder público a fazer praticas higienistas. Ex: as pessoas ligam para órgão da prefeitura responsável pelo trabalho social com a população em situação de rua, para retirá-los da porta das suas casas ou comércios, como um incômodo. O termo higienizar refere-se a lixo, sujeira”.*

Por fim, foi questionado para entrevistada quais os serviços prestados pela Defensoria Pública do Estado da Bahia a população em situação de rua. Diversos serviços foram relatados, ressaltado aqueles que buscam garantir o acesso dos indivíduos as Políticas Públicas, como exposto no trecho abaixo:

*“ Solicitação de abrigo; emissão de 2ª via de Certidão de Nascimento/ôbito ou Casamento; solicitação de 2ª via de Carteira de Identificação; restabelecimento de auxílio moradia; requisição de acompanhamento assistencial; inclusão no Cadastro Único; Solicitação de prioridade no Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros ”.*

Assim, foi possível compreender no desenvolvimento da entrevista o papel salutar da Defensoria Pública na luta pelo reconhecimento da população em situação de rua como detentora de direitos e parte da sociedade. No discurso da entrevistada foi possível atinar a complexidade que norteia o fenômeno da população em situação de rua e a árdua e constante luta da Defensoria Pública na busca para garantir-lhe dignidade.

A segunda entrevista foi realizada com membro do Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação que atua no Município de Salvador/Ba, e que faz parte do Ministério Público do Estado da Bahia. Tal instituição possui como função combater atos discriminatórios e realizar a proteção dos direitos humanos, inclusive daqueles socialmente vulneráveis, sendo este o caso da população em situação de rua.

Inicialmente na entrevista foi questionado como o Ministério Público atua na defesa dos interesses da população em situação de rua. Neste sentido, a entrevistada falou da fiscalização que o MP exerce perante os Órgãos Públicos, no sentido de cobrar a eficácia das políticas de proteção que já existem como também solicitar que se criem novas. Como se percebe nesta passagem da entrevista:

*“ O Ministério Público nesta área faz muita gestão perante os poderes públicos para que se criem políticas e para proteção da pessoa em situação de rua, então a gestão é no sentido de cobrar a eficácia das que existem como para que se criem novas... ”*

Neste sentido, a entrevistada ressaltou a importância dos Comitês Interdisciplinares para acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas que envolvem a população em situação de rua no Município de Salvador/Ba. É citado como exemplos: o GT Materno Rua e o Grupo de Saúde, que através de reuniões com o MP, trazem um retorno das demandas necessárias para que o próprio MP faça a gestão perante o Poder Público. Como verificado no trecho abaixo:

*“(...) existem os Comitês Interdisciplinares para população de rua municipal, estadual... o GT Materno Rua que é um grupo de trabalho instituído para ver a questão das crianças de rua que ainda estão em fase de aleitamento e também um Grupo de Saúde para ver quais são as doenças que mais atingem a população em situação de rua, esses grupos se reúnem e o MP também participa dessas conversas através de representantes, que trazem um feedback para que o próprio MP tenha um retorno das demandas e possam fazer a gestão perante o poder público. ”*

A entrevistada falou das interfaces do MP, do trabalho paralelo com outras promotorias, estando cada Vara responsável pela fiscalização de uma área que envolve a população em situação de rua. Deste modo, ilustrou o papel desenvolvido pela Promotoria de Direitos Humanos, destacando o trabalho difuso, como visto adiante:

*“... então no caso, o que remanesce para esta promotoria de direitos humanos é fiscalizar a rede SUAS, CRAS E CREAS, Centros Pop, e unidade de acolhimento institucional para população de rua, então este é o trabalho de direitos difusos.”*

Em continuidade, também foi descrito como a Promotoria de Direitos Humanos realiza o atendimento individualizado da pessoa que está em situação de rua:

*“ ... fazemos um atendimento individual para necessidade daquela pessoa, então, por exemplo: uma pessoa vem aqui e diz que precisa de acolhimento e que ela já está no Centro Pop regulada a determinado tempo e ainda não conseguiu, então iremos procurar saber por que o Centro Pop ainda não fez a regulação, qual o problema ... vai em busca daquela vaga, respeitando a regulação, mas tentando resolver através do diálogo, fazendo uma intermediação.”*

A entrevistada menciona alguns problemas relatados pela população em situação de rua diretamente a Promotoria de Direitos Humanos, como por exemplo:



*“... falta de documento; o município deixou de pagar auxílio moradia; reclamam de estar sendo importunados na rua pelo pessoal da Prefeitura que estão utilizando de jatos d’ água; não estão conseguindo acessar determinado CAPS, vem relatar algum problema sobre a estrutura das unidades de acolhimento...”*

Neste contexto, foi descrito que diante das reclamações individualizadas da população em situação de rua, o MP pode instaurar um procedimento administrativo, como uma inspeção para constatar a omissão e tentar resolver através da via administrativa. A entrevistada afirma que também poderá ser instaurado um inquérito civil e promovida uma ação civil pública. Como visto no trecho abaixo:

*“...então instauramos um procedimento administrativo, e acompanhamos e tentamos dar uma solução para aquela demanda, fazemos uma inspeção para analisar se procede a reclamação. O MP pode através de uma inspeção constatar a omissão, instaurar um inquérito civil e promover uma ação civil pública, no entanto, evita, procura resolver os problemas por meio administrativo”.*

Deste modo, percebe-se na entrevista concedida pelo Ministério Público do Estado da Bahia, a importância desta instituição para garantir a eficácia dos serviços públicos, uma vez que esta assegura a manutenção e qualidade das políticas existentes e cobra a criação de novas políticas com base nas demandas geradas.

Nas duas entrevistas procurou-se conhecer o trabalho desenvolvido por cada instituição no que diz respeito às limitações, obstáculos e progressos constatados atualmente na elaboração das políticas públicas para a população em situação de rua. Foi possível perceber um avanço no que diz respeito à articulação das instituições para manter a qualidade dos serviços e atender as necessidades da população em situação de rua. No entanto, também foi possível perceber os desafios que envolvem a complexidade do problema.

Assim, percebe-se que o trabalho de proteção e fiscalização desenvolvido pelas instituições de justiça, necessita da parceria com programas que atuam no mesmo propósito, qual seja, restabelecer a dignidade da população em situação de rua.

Foi realizada também a observação participante em um dos Encontros Multidisciplinares que ocorreu no auditório da Defensoria Pública do Estado, na data de 14 de fevereiro de 2019, onde representantes de diversos setores interessados na defesa da população em situação de rua se reúnem para realizar estudo de

casos. Dentre os participantes presentes, estavam os representantes das seguintes instituições: DPE/BA; MP/BA; SEMPRE; Corra pro Abraço; o psiquiatra criador do projeto Consultório de Rua; entre outros.

Durante o encontro foi analisado e debatido o caso de um sujeito que vive em situação de rua em um bairro específico da cidade de Salvador/Ba, detentor das seguintes características: idoso, do sexo masculino, apresenta problemas psíquicos, e é distinto por deambular descalço e despido.

Tal fato ocasiona diversas doenças para saúde do sujeito, como: bolhas nos pés, devido às queimaduras decorrentes do asfalto quente. E, ainda, estabelece conflitos com a sociedade, uma vez que o sujeito além de apresentar-se despido, comete atos libidinosos.

Assim, constantemente a polícia é acionada por moradores da região, que por sua vez, aciona os serviços da SEMPRE, já que se trata de pessoa em situação de rua e com problemas psíquicos.

A discussão gira em torno da dificuldade das instituições tratarem o problema do sujeito de forma adequada e digna.

Durante o debate, foi colocado o termo “loucos de rua” para referirem-se aqueles sujeitos que as equipes possuem maior dificuldade em obter soluções ou ideias que ajudem na atuação e solução do problema específico, uma vez que é difícil para equipe até mesmo se aproximar.

Foi exposto na conversa que existe uma dificuldade muito grande da Prefeitura em atender tais pessoas, pois é necessária uma equipe especializada para entrar em contato direto com o sujeito, tratá-lo, medicá-lo e ainda, buscar um familiar para dar continuidade ao tratamento.

Foi discutida a complexidade da situação, pois os denominados “loucos de rua”, assim como maior parte das pessoas em vulnerabilidade social, sofrem violência física e moral dos familiares, além de ter os benefícios sociais retirados do seu poder.

E o maior dos problemas é o fato dos serviços formados para cuidar das pessoas em situação de rua, não estarem compatíveis com os sujeitos em situação de rua com problemas psicológicos graves, como estes indivíduos com desejo sexual compulsivo.

Ainda, foi discutida como solução viável do problema, a internação compulsória, também denominada “limpeza da rua”, já que este é um problema que

incomoda a sociedade, e esta seria uma possibilidade de resolução imediata. No entanto, foi descartada, pois esta não é a solução para tornar o “louco de rua” uma pessoa que faz parte da sociedade.

Por fim, o caso apresentado no debate não chegou a uma solução viável e foi adiado para ser trabalhado em uma conversa posterior.

Assim, durante a observação foi possível perceber o interesse dos diversos setores responsáveis e presentes no grupo de discussão de casos específicos, porém a falta de investimento impede que as ideias apresentadas sejam postas em prática. A ausência de prioridade na população em situação de rua torna os serviços oferecidos, precários, e insuficientes para atender à necessidade individual de cada sujeito.

#### 4.3. EFICÁCIA DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO MUNICIPAIS

A política municipal para População em Situação de Rua do município de Salvador/Ba, criada pelo Decreto nº 23.836/13 prevê diretrizes e objetivos que estipulam como deve ser realizado o fornecimento dos serviços

Neste trabalho foi realizada uma pesquisa empírica, com o objetivo de obter um conhecimento significativo em relação à eficácia das políticas públicas para população em situação de rua, no município de Salvador/Ba.

Durante a realização das entrevistas com as instituições jurídicas, na aplicação dos questionários as secretarias municipais e projeto social, e ainda, na participação no grupo multidisciplinar de discussão de casos, foram considerados a opinião dos atores em relação às limitações, desafios e avanços do município para efetivação das políticas públicas para população em situação de rua.

Neste sentido, inicialmente será feita uma análise em relação às consideradas limitações do poder público em garantir de modo efetivo os direitos fundamentais básicos a população em situação de rua do município de Salvador.

De acordo com a pesquisa realizada pelo Projeto Axé em 2017, o município de Salvador/Ba possuía um número estimado de 17.357 pessoas em situação de rua. No entanto, passaram-se dois anos dessa contagem até a realização deste trabalho e é possível que já existem centenas de outras pessoas vivendo nas ruas.

Deste modo, no questionário aberto respondido pela Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPRE), foi informado que o município de Salvador/Ba oferece a população em situação de rua o total de 10 (dez) unidades de acolhimento para sujeitos com idades entre 18 e 59 anos, distribuídas por 9 (nove) bairros da cidade.

Assim, fazendo uma comparação do número de pessoas que vivem em situação de rua com o número de unidades de acolhimento, percebe-se que a quantidade de unidades de acolhimento é insuficiente para garantir o fornecimento de repouso, higiene pessoal e alimentação para todos os sujeitos que vivem nas ruas.

Além, do número insuficiente de vagas para acolher toda a população, existe um critério de idade que exclui os idosos e crianças e adolescentes de usufruir deste serviço. Ademais, na entrevista concedida pelas instituições judiciais, e descrito no tópico anterior, foi possível inteirar-se da existência de denúncias dos próprios sujeitos que utilizam este serviço em relação às péssimas condições estruturais dos imóveis.

Em contrapartida, o art.6º do Decreto 23.836/13 que institui a política para população em situação de rua no município de Salvador/Ba, estabelece que a rede de acolhimento temporária deva ter um padrão básico de qualidade, segurança e conforto<sup>24</sup>.

Não é de agora que os serviços ofertados estão desconformes com o desenhado em tal política. Em 2014 o MP-BA pediu a imediata interdição da unidade de acolhimento Ana Nery, localizada no bairro da Liberdade, uma vez que segundo eles as condições do local eram precárias, subumanas, insalubres, pois as pessoas viviam expostas a fatores de risco<sup>25</sup>. A DPE/BA afirmou na época que as pessoas se

---

<sup>24</sup> Art. 6º. O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua. § 1º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência as necessidades locais, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua. § 2º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de habitação popular promovidos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal.

<sup>25</sup> Notícia da interdição do abrigo Ana Nery, em Salvador: <http://g1.globo.com/bahia/noticia/2014/04/mp-ba-pede-imediata-interdicao-do-abrigo-ana-nery-em-salvador.html>. Acesso em: 10/05/19.

recusavam a sair do abrigo Ana Nery, pois não tinham para onde ir, já que as casas de pernoite estavam lotadas<sup>26</sup>.

Portanto, é possível analisar que a rede de acolhimento temporária do município não está preparada para atender os parâmetros de qualidade estabelecidos na política municipal da população em situação de rua.

Em continuidade, no que se refere à efetiva garantia do direito à moradia para população em situação de rua, foi visto em resposta ao questionário, que o município oferece auxílio moradia, como benefício eventual, no entanto não fornece quaisquer serviços para concessão de moradia permanente.

O investimento é realizado em soluções provisórias, como no caso dos serviços de acolhimento temporário, que deve existir, porém não há oferta de solução em longo prazo, solução específica para o problema, o que acaba por mascarar a realidade dos sujeitos em situação de rua.

Em relação ao acesso das pessoas em situação de rua ao mercado de trabalho, como meio de obter qualidade de vida digna, a lei para população em situação de rua do município de Salvador/Ba, prevê dentre seus objetivos a necessidade do município disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, visando o acesso destes ao mercado de trabalho e a geração de renda.<sup>27</sup>

Neste sentido, os autores Jane Prates, Flavio Prates, Simone Machado (2011, p. 21), afirmam que é necessário a existência de alternativas de capacitação profissional e projetos de geração de trabalho e renda direcionados a população em situação de rua, uma vez que deste modo será possível contemplar efetivamente a inclusão deste segmento populacional.

Como meio de conhecer os projetos de inclusão da população em situação de rua no mercado de trabalho desenvolvidos no município de Salvador/Ba, foi aplicado questionário aberto a Secretaria Municipal do Trabalho, Esporte e Lazer (SEMTEL).

---

<sup>26</sup> Defensoria Pública relata o ocorrido no abrigo Ana Nery, em Salvador: <https://dp-ba.jusbrasil.com.br/noticias/112108975/defensoria-participa-de-seminario-sobre-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 10/05/2019

<sup>27</sup> Art. 5º. São objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua: (...) XII - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho ou geração de renda.

Foi visto que o município de Salvador/Ba não possui atualmente um projeto ativo de capacitação para inserir esta parcela da população ao mercado formal de trabalho, ou a criação de vagas específicas e direcionadas para tais sujeitos.

Atualmente não existe no município de Salvador/Ba nenhuma ação estratégica que viabiliza a capacitação profissional do sujeito em situação de rua e proporciona a inserção no mercado de trabalho, inclusive com a captação de vagas direcionadas a este grupo populacional, através de parcerias e até mesmo com a própria prefeitura.

O que existe no momento é o planejamento estratégico de um projeto com esta finalidade para implantação em 2020<sup>28</sup>.

Outro direito fundamental que deve ser garantido à população em situação de rua, é o respeito à dignidade da pessoa humana, este é considerado o pilar de todos os direitos e também está entre os princípios da Política Municipal<sup>29</sup>.

Neste sentido, o art. 23, inciso X,<sup>30</sup> da Constituição Federal do Brasil de 1988, prevê que todos os entes federativos promovam a dignidade da pessoa humana, cumprindo com objetivo da supressão da pobreza, da miséria e a mitigação das desigualdades.

Nesta conjuntura, foi visto nas entrevistas com as instituições judiciárias que existem diversas denúncias dos sujeitos que habitam as ruas, de práticas higienistas cometidas pelos agentes públicos, que promovem a retirada dos sujeitos em situação de rua dos logradouros públicos com jatos d' água. Neste sentido, existe uma Ação Civil Pública<sup>31</sup> da Defensoria Pública do Estado da Bahia contra o município de Salvador/Ba, por cometer tais atos, violando a dignidade da pessoa humana.

---

<sup>28</sup> Conforme site: [http://www.salvador.ba.gov.br/images/PDF/arquivo\\_planejamento.pdf](http://www.salvador.ba.gov.br/images/PDF/arquivo_planejamento.pdf). Acesso em: 16/05/2019

<sup>29</sup> São princípios da Política Municipal para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade: I - respeito à dignidade da pessoa humana.

<sup>30</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

<sup>31</sup> Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública do Estado da Bahia em face do Município de Salvador/BA, Processo nº 0526195-59.2014.8.05.0001.

Por fim, é dever do município, garantir o acesso amplo e seguro da população em situação de rua ao direito fundamental a saúde, como prevê a Lei Municipal de Salvador/Ba para este grupo populacional<sup>32</sup>.

No entanto, durante a participação no grupo de debates de casos, foi possível perceber a dificuldade do município de Salvador/Ba, em fornecer serviços direcionados à população em situação de rua com problemas psíquicos graves. Assim, esta parcela da população em situação de rua fica desacolhida, pois não possui espaço para ela nas políticas públicas desenvolvidas.

A partir deste momento será feita uma análise dos desafios que são postos pelo poder público, de um modo geral, como empecilho para garantir de modo efetivo os direitos fundamentais à população em situação de rua.

Inicialmente, cumpre destacar que a Constituição Federal de 1988 prevê que cabe ao Poder Público à promoção da saúde (artigo 196), educação (artigo 205), habitação (artigos 182 e 23, IX), proteção à família (artigo 226) e assistência social (artigos 194 e 203).

Da mesma forma, os direitos sociais fundamentais, que deverão ser aplicados a todos e principalmente aos desamparados, estão listados na Constituição Federal em seu art. 6º, como sendo direitos a: “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Neste diapasão, o artigo 3º da Constituição Federal<sup>33</sup> destacou os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, destacando-se entre eles: “a erradicação da pobreza; a construção de uma sociedade justa e a promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação”.

Nestes termos, cabe ao Poder Público perquirir a erradicação da pobreza e da marginalização. Interessante notar que em um país como o Brasil, que mais da metade da população é pobre, é possível considerar aspectos que diferenciam a pobreza, que é a situação na qual as pessoas têm o mínimo para sobrevivência, da

---

<sup>32</sup> Art. 5º. São objetivos da Política Municipal 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, assistência social, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (...)

<sup>33</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) 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. (...).

pobreza extrema, em que se vive na mais profunda miséria. Neste contexto, a população em situação de rua vive, no geral, em uma situação de pobreza extrema, em uma condição social que não lhe deixa progredir. (MPRJ, p.13)

Neste íterim, cabe ao poder público através da intermediação entre os entes estatais a efetivação dos direitos fundamentais, para tanto é necessário a disponibilidade de recursos.

É neste aspecto que surge os desafios impostos pelo poder público para efetivar os direitos fundamentais, a ausência de recursos, que segundo eles não é suficiente para cobrir todas as carências verificadas, sendo necessária a elaboração de escalas de prioridade.

Assim, têm-se este posicionamento conhecido como reserva do possível, uma vez que o poder público passou a utilizá-la como fundamento econômico e financeiro, associada à insuficiência de recursos públicos, como maneira de justificar a omissão no cumprimento de sua obrigação constitucional no campo dos direitos sociais. (CUNHA JUNIOR, 2017, p.680).

Tal teoria foi criada na Alemanha, como ideia de bem estar social, em um país que a desigualdade social é quase nula, e que efetivamente consegue concretizar seus direitos fundamentais aos cidadãos<sup>34</sup>.

No Brasil, a teoria da reserva do possível não pode ser invocada como óbices, pois este é um Estado em que o povo carece de um padrão mínimo de prestações sociais para sobreviver. Cabe então anuir que o Poder Judiciário, na atividade do controle das omissões do poder público, estipule uma redistribuição dos recursos públicos, retirando-as de outras áreas, como nas mordomias no tratamento de certas autoridades, carros de luxo blindados, pagamento de diárias excessivas, gastos em publicidade, jatinhos, entre outros. (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 682)

Assim, o autor Dirley da Cunha (2017, p.684), acentua que a reserva do possível não poderá ser invocada como impedimento, no direito brasileiro, ao reconhecimento e à efetivação de direitos sociais originários a prestações.

---

<sup>34</sup> Dirley da Cunha Junior (2017, p. 680), afirmou que a teoria da Reserva do Possível: "teve origem, no início da década de 70, quando alguns estudantes que não foram admitidos em universidades de medicina de Hamburgo e Munique em razão da política de limitação de vagas imposta pela Alemanha na época, ingressaram com ações judiciais invocando o art. 12 da Lei Fundamental Alemã, segundo o qual" todos os alemães têm direito a escolher livremente sua profissão, local de trabalho e seu centro de formação". O Tribunal Alemão reconheceu a existência do direito de acesso ao ensino superior, no entanto, firmou o entendimento de que o cidadão só poderia exigir do Estado aquilo que razoavelmente se pudesse esperar; quer dizer, só é possível exigir aquilo que estiver dentro dos limites do razoável".



Nesta mesma linha, em decisão monocrática na ADPF 45<sup>35</sup>, o Ministro Celso de Mello, reconheceu que o Estado não pode invocar a reserva do possível: “com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade”.

Sendo assim, o Poder Público como concretizador dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas, deve garantir o mínimo existencial, não podendo utilizar a teoria da reserva do possível como justificativa para desobrigar-se, uma vez que cabe a ele garantir à existência digna de todos.

Apesar dos desafios expostos neste trabalho, como, por exemplo, a teoria da reserva do possível, foi visto durante as entrevistas com as instituições de justiça, um avanço no que concerne à concretização dos direitos fundamentais à população em situação de rua. A Defensoria Pública e o Ministério Público atuam com competência, nas suas obrigações legais, na atribuição de concretização das políticas públicas, quando ocorre a inércia do poder público pelo cumprimento da prestação do direito fundamental.

Pois bem, após serem apresentados os desafios e limitações do poder público na efetivação das políticas públicas para população em situação de rua e os avanços do judiciário neste sentido, agora serão expressas as sugestões viáveis para aumentar a efetividade das políticas públicas.

Inicialmente cumpre demonstrar que a população em situação de rua deve ser reconhecida como um grupo heterogêneo, composto por sujeitos com problemas e características diversas, como por exemplo: o Caso do “louco de rua” estudado no grupo multidisciplinar, cujo problema específico, qual seja, o fato do sujeito possuir problema psíquico grave, o impedia de ser englobado nas políticas públicas existentes no município.

Como bem coloca os autores Jane Prates, Flavio Prates e Simone Machado (2011, p.21), é importante o reconhecimento da heterogeneidade dessa população, para que seja possível a: “elaboração de estratégias diversas que contemplem as particularidades desses sujeitos para possibilitar a superação dos processos de

---

<sup>35</sup> ADPF 45 MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

rualização<sup>36</sup>, evitando abordagens massificadas, a partir da criação de serviços específicos com corpo profissional diferenciado e capacitado”.

Se as políticas públicas para população em situação de rua fossem desenvolvidas reconhecendo a heterogeneidade e, portanto, as especificidades deste segmento populacional, provavelmente o caso do “louco de rua” tivesse uma solução viável.

Em sequência, é possível buscar em outros Estados, políticas públicas que foram desenvolvidas e mostraram-se eficazes, como por exemplo: o POT Pop rua que está em vigor na cidade de São Paulo/SP.

Trata-se de um projeto da Prefeitura Municipal de São Paulo que possui como objetivo promover a inclusão social das pessoas em situação de rua por meio da inserção educacional e produtiva e da geração de renda. Também possui o objetivo de criar vagas para cursos profissionalizantes voltados para este grupo. O projeto disponibiliza bolsas no valor de R\$ 1.047,90 para 6 horas diárias de trabalho<sup>37</sup>.

Outro exemplo, é o programa desenvolvido na área de habitação em 2017, no Estado de São Paulo/SP, trata-se de programa de Locação Social destinado à população em situação de rua<sup>38</sup>. Para implementação do projeto foi criado um Grupo de Trabalho Intersecretarial, que atua desde a seleção das famílias até a entrega das unidades habitacionais, dando continuidade ao trabalho social após a entrega.

O projeto entrou em vigor neste ano de 2019, inaugurando 34 unidades habitacionais para 71 pessoas. O projeto se destina às famílias com renda de até três salários mínimos e prioriza os grupos em situação de vulnerabilidade social, cabendo o pagamento pontual de taxa de condomínio, fixada atualmente em R\$ 40 reais.

Por fim, é possível propor que sejam desenvolvidas campanhas de publicidade sobre o tema, não apenas nos órgãos públicos, como também nas escolas públicas, universidades, locais de ampla circulação de pessoas e a

---

<sup>36</sup> O termo rualização é utilizado para referir-se ao processo de ida do indivíduo para o espaço das ruas.

<sup>37</sup> Projeto POT Pop Rua. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao\\_trabalho/index.php?p=274494](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=274494). Acesso em: 10/05/2019.

<sup>38</sup> Projeto habitação para população em situação de rua na cidade de São Paulo/SP. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-entrega-primeiro-emprego-de-habitacao-para-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em 11/05/2019.

realização de palestras que fomente a conscientização da sociedade sobre a gravidade do problema.

Assim, será possível dar visibilidade a tais pessoas, fazendo com que o olhar da sociedade e do poder público mude. Sendo este um dos objetivos da Política Municipal para População em Situação de rua:

Art. 5º. São objetivos da Política Municipal para a População em Situação de Rua: (...) V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; (...).

Deste modo, foi visto de uma forma geral, através da pesquisa empírica que as limitações do município na garantia dos direitos fundamentais à população em situação de rua são muitas, e que existem desafios, como a limitação do orçamento para serem enfrentados. No entanto, quando se trata de pessoas em pobreza extrema, e em situação de hipervulnerabilidade, qualquer barreira deve ser vencida pelo poder público, para que lhe seja garantida dignidade e qualidade de vida.

## 5. CONCLUSÃO

A proposta do presente trabalho foi demonstrar de maneira empírica o tratamento das pessoas em situação de rua, sendo este o grande motivador da elaboração da pesquisa, visando conhecer quais são os obstáculos enfrentados pela população em situação de rua, quais suas características e como o Município de Salvador se organiza em torno desta questão. Para tanto, como mencionado na introdução, foi escolhido o município de Salvador/Ba como lócus da pesquisa, e neste sentido buscou-se conhecer através do trabalho de campo, a produção e aplicação das políticas municipais direcionadas a população em situação de rua.

No primeiro capítulo viu-se a evolução dos direitos fundamentais ao longo da história, os principais fatos que foram imprescindíveis para a garantia dos direitos humanos. O seu desenvolvimento nas Constituições do mundo e em especial no Brasil, também foi colocado a importância que a Constituição Federal de 1988 direciona aos direitos fundamentais, de modo, a tratar do assunto no maior artigo do texto e ainda dar-lhe poder de cláusula pétrea, blindando-os do poder arbitrário do Estado.

Ao longo da pesquisa foi feita uma análise de como é realizada a aplicabilidade dos direitos fundamentais para população em situação de rua no município de Salvador/Ba. Foi visto como o município oferece os direitos fundamentais através das políticas públicas, o modo com que ele oferta serviços, tais como saúde, educação e trabalho, e se tais políticas públicas são efetivas na prestação de tais serviços.

Por meio da pesquisa bibliográfica constatou-se o número de pessoas que vivem em situação de rua, foi visto o processo que leva as pessoas a começarem a viver nas ruas, seus cotidianos, suas particularidades, costumes e as relações com as instituições de assistência para o segmento.

Assim, foi posto o processo que os sujeitos que vivem em situação de rua atravessam, saindo da condição de visibilidade social para um contexto de rupturas dos laços familiares, quebra do vínculo social para um cenário de marginalização e invisibilidade perante o Estado e a sociedade.

Por meio da pesquisa empírica empreendida neste trabalho, inicialmente, foram demonstrados os dados colhidos com os questionários abertos aplicados as

Secretarias Municipais. Deste modo, foi analisado que o Município de Salvador, apesar do constante desenvolvimento de políticas que reconhecem a população em situação de rua como detentoras de direitos e deveres, ainda demonstra dificuldades em estabelecer meios que na prática viabilizem a visibilidade da população em situação de rua perante a sociedade.

Assim, concluiu-se que as pessoas em situação de rua continuam sendo vistas e tratadas como marginais, uma vez, que os mecanismos de garantias dos direitos fundamentais, que são as políticas públicas, não estão sendo desenvolvidas de forma específica e efetiva para atender as reais demandas dessa população.

Diante dos dados expostos, que foram colhidos nas entrevistas semiestruturadas com as instituições jurídicas, foi visto o quanto tais instituições são importantes para a garantia dos direitos da população em situação de rua, uma vez que elas fiscalizam as políticas atuais e conduzem a criação de novas políticas de acordo com a necessidade existente.

Sendo assim, demonstrou-se que apesar de todos os esforços de algumas instituições, como Defensoria Pública e Ministério Público, percebe-se que há um grande desafio em Salvador/Ba e possivelmente, em todo o Brasil, para enfrentar o tema da maneira devida e garantir a eficácia das políticas públicas direcionadas a este segmento da população em apreço a dignidade da pessoa humana.

Como exposto no texto, os desafios para a construção de políticas públicas efetivas para população em situação de rua são muitos, dentre eles: a ausência de estatísticas populacionais direcionadas a este segmento, limitadas pesquisas científicas sobre o tema, ausência de investimento do governo nesta área, indiferença do problema por parte da sociedade

Diante disso, apresentou-se algumas soluções que pudessem resolver os problemas, tais como: a introdução no município de Salvador/BA de políticas públicas desenvolvidas em outros Estados e que se mostraram eficazes, como por exemplo: o POT Pop rua que está em vigor na cidade de São Paulo/SP. Além disso, é necessário que a população em situação de rua seja reconhecida como um grupo heterogêneo, composto por sujeitos com problemas e características diversas, pois, assim, será possível a elaboração de técnicas que atendem as singularidades desses sujeitos.

Por fim, sugestiona-se o desenvolvimento de campanhas de publicidade sobre o tema, e debates em Escolas e Universidades, tornando o tema público e dando visibilidade a um problema que acomete pessoas em todo o país.

**REFERÊNCIAS:**

BADER. Burihan Sawaia. **Identidade – uma ideologia separatista?** As Artimanhas da Exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social, 2ª Edição. Editora Vozes: Petrópolis/RJ, 2001.

BARROSO. Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade das suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**, 6ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

BARROSO. Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BOBBIO. Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BULLA, Leonia Capaverde.; MENDES, Jussara Maria Rosa.; PRATES, Jane Cruz. **As múltiplas formas de exclusão social**. Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas: EDIPUCRS, 2004

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em: 17 de novembro de 2018.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23095-ibge-apresenta-resultados-de-consulta-publica-e-discute-censo-2020-com-sociedade>. Acesso em: 24/01/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. **I Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Secretaria Nacional de Assistência Social.

BRASIL. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop.** Editora Brasil LTDA: vol. 3. Brasília, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sobreoministerio/legislacao/assistenciasocial/decretos/2009/Decreto%20no%207053%20%20de%2023%20de%20dezembro%20de%202009.pdf>. Acesso em: 05/02/2019

BRASIL. Prefeitura Municipal de Salvador/ Bahia. Decreto nº 23.128, de 09 de agosto de 2013. **Institui Grupo de Trabalho para Elaboração da Política Municipal para Inclusão Social da População em Situação de Rua, e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2012/2312/23128/decreto-n-23128-2012-institui-grupo-de-trabalho-para-elaboracao-da-politica-municipal-para-inclusao-social-da-populacao-em-situacao-de-rua-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 28/04/2019

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal do Brasil.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2254591>. Acesso em: 03/08/2018.

CALTRAM. Gladys Andrea Francisco. **O registro de nascimento como direito fundamental ao pleno exercício da cidadania.** UNIMEP- Universidade Metodista de Piracicaba, Curso de Mestrado – Direito. Piracicaba/SP, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 10ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

COMPARATO. Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** Revista de Informação Legislativa: Brasília/DF: 1998.



COSTA, Ana Paula Motta. **População em Situação de rua: contextualização e caracterização**. Textos e Contextos, Vol. 4. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2005.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do Poder Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**, Ed. 11ª. Salvador/Ba: Editora Juspodium, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**, 5ªed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

DOMELLES, Aline Espínola; OBST, Júlia; SILVA, Marta Borba. **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre**, 1ª ed. Belo Horizonte/MG: Didática Editora do Brasil, 2012.

DPE/BA, Defensoria Pública do Estado da Bahia. Resolução nº 003/18: **Criação do Núcleo de Atendimento Multidisciplinar para a População em Situação de Rua — Núcleo Pop Rua**. Disponível em: [http://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/res-003-2018\\_pop-rua-1.pdf](http://defensoria.ba.def.br/wp-content/uploads/2018/02/res-003-2018_pop-rua-1.pdf). Acesso em: 01/05/2019.

GARCIA, Emerson. **Pessoas em Situação de Rua e Direitos Prestacionais**. Revista do Ministério Público, n. 48. Rio de Janeiro, 2013.

GODOY, Arlinda Schmidt. **Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais**. Revista de Administração de Empresas: São Paulo/SP, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário**. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito: São Paulo/ SP, 2010.

HOWLETT, Michael; RAMESH; PERL, Anthony. **Política Pública seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**, 3ª ed. Canadá: Oxford University Press Canadá, 2009.

JORGE. Manoel, NETO, Silva. **Curso de direito Constitucional**. Edição 8ª. São Paulo: Saraiva, 2013.

KRELL. Andreas Joachim. **Direitos sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) caminhos de um Direito Constitucional “Comparado”**: Fabris, 2002.

MARMELSTEIN. George. **Curso de Direitos Fundamentais**, 5ªed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2014.

MEIRELES. Ana Cristina Costa. **Os direitos subjetivos em face das normas programáticas de direitos sociais**. Editora Juspodium, 2008.

MELO. Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **A Rua e a Sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR, 2011.

MIRANDA. Fabiana Almeida. **Os direitos fundamentais sociais e a atuação da defensoria pública em face da população em situação de rua**. Revista Jurídica da Defensoria Pública da Bahia, Vol. 2, 2015.

MOTTA. Ana Paula Costa. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**, vol. 4º, Porto Alegre/RS. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Textos e Contextos, 2005.

MORAES. Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2004.

MPRJ, Ministério Público do Rio de Janeiro. **A tutela da População em Situação de Rua pelo Ministério Público, Cartilha de Orientação**. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Brasília (DF), 2016.

OLIVEIRA. Renan Vinicius Sotto Mayor de. **Defensoria Pública e população em situação de rua: uma abordagem interdisciplinar**. Defensoria Pública, Democracia e Processo, Cap. 6. Coleção Biblioteca do Estado Defensor, Vol.1. Florianópolis/SC, 2017.

PIZZIO. Alex; VERONESE, Marília Veríssimo. **Possibilidades conceituais da sociologia das ausências em contextos de desqualificação social**. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho: Vol. 11. São Paulo, 2008.

POUSA JUNIOR. Efren Fernandez. **Políticas públicas para inclusão social dos moradores em situação de rua. Um resgate por cidadania**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18448>. Acesso em: 07/02/ 2019

PRATES. Jane; PRATES. Flavio; MACHADO. Simone. **População em Situação de Rua: Os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento**. Brasília (DF): Editora Temporalis, 2011.

PROJETO AXÉ. **Cartografias dos desejos e direitos: mapeamento e contagem da população em situação de rua na cidade de Salvador, Bahia, Brasil.:** Salvador/BA, 2017.

PROJETO AXÉ. **Pesquisa-Ação: Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na Cidade do Salvador**. Salvador/BA, 2017

SANTOS. Boaventura de Sousa. **O Fórum social mundial: manual de uso**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS. Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências**. Revista Crítica de Ciências Sociais. Faculdade de Economia de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, 2002.

SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**, 11ªed. Ver. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEMPRE. **Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza**. Salvador/BA, 2019. Disponível em: <http://www.semps.salvador.ba.gov.br/quem-somos/>. Acesso em: 01/05/2019.

SEMTEL. **Secretaria Municipal de Trabalho, Esportes e Lazer**. Salvador/BA, 2019. Disponível em: <http://semtel.salvador.ba.gov.br/index.php/a-secretaria>. Acesso em: 08/05/2019.

SILVA. Cláudia Lúcia da. **Estudos sobre a população adulta em situação de rua: campo para uma comunidade epistêmica?**, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2012.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 40ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

SILVA. José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 6ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

SILVA. Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. Brasília, 2006.

SILVA. Sara Maria de Andrade. **A sociologia das ausências como uma nova racionalidade para o conhecimento: breves considerações sobre o campo da**

**mídia e do direito como monoculturas hegemônicas.** Natal/RN: Revista da FARN, 2007.

SOUZA. Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SMANIO. Gianpaolo Poggio. **Legitimidade Jurídica das Políticas Públicas: a efetivação da cidadania.** O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

TAVARES. André Ramos. **Curso de direito constitucional**, 7ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

VIEIRA. Maria da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é? Como vive? Como é vista?** São Paulo: Hucitec, 1994.

## **APÊNDICE I – 1º ROTEIRO DE ENTREVISTAS: DEFENSORIA PÚBLICA**

1. Qual o perfil da população em situação de rua atendida pelo núcleo da Defensoria Pública no Município de Salvador/BA?
2. Quais motivos levam a população a viver em situação de rua?
3. Quem pode ter acesso aos serviços oferecidos pela Defensoria Pública?
4. Como a Defensoria Pública trabalha a forma como a sociedade e o Poder Público tratam a população em situação de rua?
5. Quais são os serviços fornecidos pela Defensoria Pública para população em situação de rua?

## **APÊNDICE II - 2ª ROTEIRO DE ENTREVISTA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (GEDHDIS)**

1. Qual o papel do MP na defesa da População em Situação de Rua?
2. Como o MP atua diante das omissões do poder público? São utilizadas medidas judiciais?
3. O MP acompanha o desenvolvimento das políticas públicas no município de Salvador?
4. Quais são as medidas judiciais utilizadas em caso de violações?

**APÊNCICE III – QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL E COMBATE A POBREZA (SEMPRE)**

1. Como é o perfil da população em situação de Rua no Município de Salvador?
2. Como funciona o Centro Pop? Quais serviços são desenvolvidos?
3. Quantos Albergues e casa de passagem são ofertados pelo município?
4. Como são realizadas as ações de abordagem social?
5. Como é realizado o serviço de inserção da pessoa em situação de rua ao âmbito familiar e social?
6. Quais são os critérios para a população em situação de rua receber o Auxílio Moradia?
7. Qual critério é estipulado para interromper a oferta de Auxílio Moradia a população em situação de rua?



**APÊNDICE IV - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, ESPORTES E LAZER (SEMTEL).**

1. O Município de Salvador desenvolve Políticas Públicas de Trabalho e Renda para a População em Situação de Rua?
2. Existem cursos de capacitação profissional ofertados à população em situação de rua? Se sim, quantas vagas possuem?
3. Existem incentivos do Município de Salvador para aumentar a empregabilidade da População em Situação de Rua?

## **APÊNDICE V – 1ª ENTREVISTA: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA**

### **1. Perfil da população em situação de rua atendida pelo núcleo da Defensoria Pública no município de Salvador?**

A maioria é do sexo masculino, em idade reprodutiva, negra.

### **2. Quais motivos levam a população a viver nas ruas?**

Diversos motivos, o principal é o rompimento dos vínculos familiares, agregado a outro fator, como o desemprego ou alguma doença, às vezes, o uso abusivo de álcool ou outras drogas. No caso das mulheres, existe muita violência, inclusive a questão das medidas protetivas, levam os homens as ruas, uma vez que os afastam do lar.

### **3. Como é trabalhada pela Defensoria Pública a forma como a sociedade e o Poder Público vêem a população em situação de rua? Ex: limpeza humana.**

O preconceito é um dos maiores problemas, porque o estigma e o preconceito é um dos fatores que faz com que as pessoas vivam em situação de rua não sejam consideradas como prioridade na questão das políticas públicas. A questão da sociedade faz com que determinados agentes públicos sejam compelidos pela sociedade a fazer praticas higienistas, por exemplo: teve varias reclamações de pessoas sobre indivíduos vivendo na praça da piedade, e a polícia foi chamada para retirar as pessoas em situação de rua da praça da piedade, então a polícia quando ela foi chamada para fazer uma pratica higienista, ela não fez por conta própria, ela fez pelo fato de ter sido compelida pela sociedade para praticar tal ato. Então é a sociedade compelindo a sociedade a fazer praticas higienistas. Ex: as pessoas ligam para órgão da prefeitura responsável pelo trabalho social com a população em situação de rua, para retirá-los da porta das suas casas ou comércios, como um incomodo. O termo higienizar refere-se a lixo, sujeira.

### **4. Quais são as atribuições e ações realizadas pela Defensoria para População em Situação de Rua?**

Solicitação de abrigamento, Emissão de 2ª via de Certidão de Nascimento/óbito ou Casamento, Solicitação de 2ª via de Carteira de Identificação, Concessão de Auxílio Funeral, Reestabelecimento de Auxílio Moradia, Emissão de Certificado

de Reservista, Requisição de Acompanhamento Assistencial, Inclusão no Cadastro Único, Solicitação de prioridade no Programa Minha Casa Minha Vida.

**5. Quem pode ter acesso aos serviços oferecidos pela Defensoria Pública?**

Pessoas que estejam vivendo nas ruas, em albergues e abrigos na capital ou que tenham moradia precária, sem endereço regular.

## APÊNDICE VI – 2ª ENTREVISTA: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (GEDHDIS)

### 1. Qual o papel do MP na defesa da População em Situação de Rua?

O ministério público nesta área faz muita gestão perante os poderes públicos para que se criem políticas e para proteção da pessoa em situação de rua, então a gestão é no sentido de cobrar a eficácia das que existem como para que se criem novas.

Existem os comitês interdisciplinares para população de rua municipal, estadual, o GT materno rua que é um grupo de trabalho instituído para ver a questão das crianças de rua que ainda estão em fase de aleitamento e um grupo de saúde para ver quais são as doenças que mais atingem a população em situação de rua, esses grupos se reúnem e o MP também participa dessas conversas através de representantes, que trazem um *feedback* para que o próprio MP tenham um retorno das demandas e possam fazer a gestão perante o poder público.

Mas, só que existem as interfaces do MP, que cada uma fiscaliza uma área, por exemplo: o aleitamento da criança, quem fiscaliza é a interface da vara da infância; na saúde da população em situação de rua tem a interface da saúde, que fiscaliza o acesso ao SUS, aos postos de saúde; na área da educação para população de rua, que é a questão da alfabetização para população de rua. Então existe um trabalho paralelo com outras promotorias, então no caso, o que remanesce para esta promotoria de direitos humanos é fiscalizar a rede SUAS, CRAS E CREAS, Centros Pop, e unidade de acolhimento institucional para população de rua, então este é o trabalho de direitos difusos.

Na promotoria de direitos humanos, é realizado um atendimento individualizado da pessoa que está em situação de rua, que dão a notícia de fato e nós convertemos em procedimento administrativo, e fazemos um atendimento individual para atendimento e necessidade daquela pessoa, então, por exemplo: uma pessoa vem aqui e diz que precisa de acolhimento e que ela já está no Centro Pop regulada a determinado tempo e ainda não conseguiu, então iremos procurar saber por que o Centro Pop ainda não fez a regulação, qual o problema, vai a busca daquela vaga, respeitando a regulação, mas tentando resolver através do diálogo, fazendo uma intermediação. Então a população em situação de rua tem inúmeros relatos, por exemplo: falta de documento; o município deixou de pagar auxílio

moradia; reclamam de estar sendo importunados na rua pelo pessoal da prefeitura, que estão utilizando de jatos d' água; não estão conseguindo acessar determinado CAPS, então eu faço um ofício direto para secretaria da saúde; vem relatar algum problema com alguém que trabalha em determinado equipamento público ou sobre a estrutura deste equipamento, como em unidades de acolhimento; são inúmeros relatos.

E então instauramos um procedimento administrativo, e acompanhamos e tentamos dar solução para aquela demanda, fazemos uma inspeção para analisar se procede a reclamação; as vezes a pessoa em situação de rua vem pedir cursos profissionais, então encaminho para SENAI ( possui cursos profissionais de garçom, geladinho gourmet, etc.), ou projetos sociais (como o da Caravana das ruas). Então, aqui existe este trabalho difuso, individual através de procedimentos administrativos, então são essas as demandas que surgem aqui.

**2. Como o MP atua diante das omissões do poder público? São utilizadas medidas judiciais?**

O MP pode através de uma inspeção constatar a omissão, instaurar um inquérito civil e promover uma ação civil pública, mas o MP na prática evita judicializar, à morosidade da justiça.

O MP já realizou ação civil pública, no entanto, evita, procura resolver os problemas por administrativo.

**3. O MP acompanha o desenvolvimento das políticas públicas no município de salvador?**

Sim. Através dos .

**4. Quais são as medidas judiciais utilizadas em caso de violações?**

Inquérito civil e civil pública, utilizadas para o que não for possível resolver administrativamente.

## **APÊNDICE VII - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO SOCIAL E COMBATE A POBREZA (SEMPRE).**

### **1. Como é o perfil da população em situação de Rua no Município de Salvador?**

Entende-se população em situação de rua como: grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e falta de habitação convencional regular, sendo compelido a utilizar a rua como espaço de moradia e ou sobrevivência, por contingência temporária ou de forma permanente.

Vale destacar, que o surgimento da população em situação de rua é um dos reflexos da exclusão social, que a cada dia atinge e prejudica uma quantidade maior de pessoas que não se enquadram no atual modelo econômico, o qual exige do trabalhador uma maior qualificação profissional, embora essa seja inacessível à maioria da população.

É inquestionável que a cada ano mais indivíduos utilizam as ruas do município como espaço de moradia e/ou sobrevivência, fato desencadeado em decorrência de vários fatores: ausência ou fragilização de vínculos familiares e comunitários, desemprego, violência, perda da autoestima, alcoolismo e uso abusivo de outras substâncias psicoativas, doença mental, processos migratórios, entre outros fatores.

### **2. Como funciona o Centro Pop? Quais serviços são desenvolvidos?**

Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Configura-se como umas das portas de entrada da Política de Assistência Social aos serviços ofertados à população em situação de rua e constitui um espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito com foco no protagonismo social do indivíduo com a finalidade do desenvolvimento de um novo projeto de vida.

- É uma unidade pública que oferta o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua que compõe a Proteção Social Especial de Média Complexidade, conforme a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais.

- Público alvo: adultos, idosos e famílias em situação de rua.
  - Crianças e adolescentes só podem ser atendidos quando estiverem acompanhados do familiar e/ou responsável.
  
- FUNCIONAMENTO: 5 dias por semana, 8 horas diárias.
  
- FORMAS DE ACESSO:
  - Encaminhados por outros serviços;
  - Demanda espontânea (maior índice).
  
- EQUIPE DE REFERÊNCIA:
  - 01 Coordenador
  - 02 Assistentes Sociais
  - 02 Psicólogos
  - 01 Profissional de nível superior do SUAS
  - 04 Técnicos de nível médio (Educadores Sociais)
  - 02 Auxiliares Administrativos

Atualmente o município de Salvador dispõe de 04 Centros Pop.

- ATIVIDADES DESENVOLVIDAS
  - Acolhida;
  - Atendimento individual e/ou familiar;
  - Orientações e/ou atendimentos em grupos;
  - Oficinas e atividades coletivas;
  - Estudo de caso;
  - Encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e demais políticas públicas;
  - Higiene pessoal;
  - Guarda de pertences/documentos;
  - Alimentação;
  - Emissão Comprovante de endereço utilizando a Unidade como endereço de referência.

### **3. Quantos Albergues e casa de passagem são ofertados pelo município?**

Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias, em Situação de Rua com idades entre 18 e 59 anos.

- 10 Unidades de Acolhimento no total;
- Abrangência municipal, localizadas nos seguintes bairros:

- 1) Amaralina;
- 2) Vasco da Gama;
- 3) Itapuã;
- 4) San Martin;
- 5) Pau da Lima;
- 6) Barbalho (2 unidades);
- 7) Pituaçu;
- 8) Ribeira;
- 9) Fazenda Coutos.

#### **4. Como são realizadas as ações de abordagem social?**

O Serviço Especializado em Abordagem Social tem como descrição a oferta de outras possibilidades de reinserção social, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de pessoas, de todas as faixas etárias, em situação de rua, bem como crianças e/ou adolescentes em situação de trabalho infantil, exploração sexual, situação de na rua, dentre outras.

#### **5. Como é realizado o serviço de inserção da pessoa em situação de rua ao âmbito familiar e social?**

A equipe de referência dos Serviços que acompanham a pessoa em situação de rua ao qual está referenciado desenvolve as estratégias de reinserção familiar e social de acordo ao Plano Individual de Acompanhamento.

#### **6. Quais são os critérios para a população em situação de rua receber o Auxílio Moradia?**

O Auxílio Moradia é uma Modalidade de Benefício Eventual. Os critérios estabelecidos para concessão dos benefícios eventuais estão descritos no Decreto Municipal que regulamenta a Lei de Benefícios Eventuais.



**7. Qual critério é estipulado para interromper o fornecimento de Auxílio Moradia a população em situação de rua?**

O bloqueio ou cancelamento do Benefício Eventual se dá sobretudo pela descontinuidade do acompanhamento por equipe de referência do Serviço Socioassistencial ao qual a pessoa em situação de rua está referenciada.

## **APÊNDICE VIII - QUESTIONÁRIO ABERTO APLICADO A SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO, ESPORTES E LAZER (SEMTEL).**

### **1. O Município de Salvador desenvolve Políticas Públicas de Trabalho e Renda para a População em Situação de Rua?**

Na estrutura organizacional do Município, a Secretaria Municipal do Trabalho, Esportes e Lazer – SEMTEL que tem a finalidade específica de coordenar, executar e acompanhar as atividades voltadas à geração de emprego e renda, às políticas de apoio ao trabalhador e às micro e pequenas empresas.

Entretanto, as demandas da População em Situação de Rua são de responsabilidade das políticas transversais e setoriais, tal como a Política de Assistência Social, através da Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza – SEMPRES.

Esta Secretaria dispõe de serviços específicos para População em Situação de Rua, tais como os Centros Pop e as Unidades de Acolhimento Institucional, onde o acompanhamento socioassistencial prima, dentre outros, pela promoção dos direitos sociais e econômicos, conforme diretriz da Política Municipal para a População em Situação de Rua.

A referida Política foi publicada através do Decreto nº23.836/2013, onde o Município de Salvador estatuiu, em seu Art. 5º, inciso XII, como um dos objetivos disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, visando o acesso destes ao mercado de trabalho ou geração de renda.

### **2. Existem cursos de capacitação profissional ofertados à população em Situação de Rua? Se sim, quantas vagas possuem?**

No âmbito dos Serviços da SEMPRES, são desenvolvidas estratégias para acesso à formação profissional e renda, muitas vezes em articulação com comércios locais, ONGs, e instituições parceiras.

### **3. Existem incentivos do Município de Salvador para aumentar a empregabilidade da População em Situação de Rua?**

Sim. Consta no Planejamento Estratégico 2017/2020 o **Projeto Ruas do Bem**(ainda em vias de implantação) que estima capacitar inicialmente 100 usuários

dos Serviços para População em Situação de Rua, com vistas a inserção no mercado formal de trabalho. Serão realizadas oficinas de qualificação profissional para pessoas em situação de rua, atingindo 600 pessoas.

É intenção do município criar estratégias de captação de vagas na própria Prefeitura Municipal de Salvador e nos principais prestadores de serviços, com o objetivo de empregar, pelo menos, 100 pessoas em situação de rua.

Nos serviços para População em Situação de Rua, são realizadas atividades em grupo com vistas à reinserção no mercado de trabalho, em parceria com cooperativas de coleta seletiva, oportunizando geração de renda aos interessados e contribuindo para sustentabilidade do meio ambiente.

O estímulo à inserção no mercado de trabalho também se dá mediante a realização de Oficinas de Preenchimento de Currículos, realização de Rodas de Conversa sobre autocuidado, apresentação pessoal e como se portar em entrevistas de trabalho/emprego.

Também são realizadas articulações no próprio território para aproveitamento da mão-de-obra dos assistidos, conforme habilidades profissionais e artísticas identificadas, alguns deles sendo aproveitados na construção civil, além de parcerias com órgãos de intermediação de mão-de-obra profissional.

Todas estas ações são realizadas tanto nos serviços de execução direta, quando nas entidades parceiras, tendo o estímulo a empregabilidade como meta pactuada nos respectivos Planos de Trabalho com estas organizações.