

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação

Luana Ferreira Lima

**NECESSIDADES HUMANAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A
ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Belo Horizonte

2018

**NECESSIDADES HUMANAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A
ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Luana Ferreira Lima

Dissertação apresentada como um dos requisitos para aprovação no Mestrado do curso de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Direitos e Participação

Área de Estudo: As relações na Cidade, a Alteridade, o Usufruto Equitativo e o Meio Ambiente

Orientadora: Profa. Dra. Miracy Barbosa de Souza Gustin

L732n Lima, Luana Ferreira
Necessidades humanas da população em situação de rua e a atuação de instituições do sistema de justiça / Luana Ferreira Lima. – 2018.

Orientadora: Miracy Barbosa de Souza Gustin.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direitos humanos – Teses 2. Pessoas em situação de rua – Teses
3. Acesso à justiça – Brasil 4. Autonomia – Teses I. Título

CDU(1976) 342.7(81)

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
Programa de Pós-Graduação

A Dissertação de Mestrado intitulada “*NECESSIDADES HUMANAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A ATUAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA*”, de autoria de **Luana Ferreira Lima**, apresentada em ____ de agosto de 2018, ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Doutora Miracy Barbosa de Sousa Gustin
(UFMG – Orientadora)

Professor Doutor Antônio Gomes de Vasconcelos
(UFMG)

Professor Doutor André Luiz Freitas Dias
(UFMG)

Professora Doutora Camila Silva Nicácio (suplente)
(UFMG)

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pela graça da vida e pela oportunidade de conhecer pessoas que trouxeram tanto sentido para a minha existência: as pessoas em situação de rua.

As políticas públicas, que me permitiram fazer o Mestrado em uma universidade pública e, até o presente momento, gratuita.

Aos professores, que me ajudaram a enxergar novas perspectivas de luta pelos direitos, em especial Professores Miracy Gustin e André Freitas.

Ao meu amado Flávio, pela compreensão, cumplicidade e amparo na caminhada.

Aos meus pais, Léia e Messias, e aos meus irmãos, Suely e Gustavo, pelo apoio.

Aos companheiros do CNDDH, pelo aprendizado e partilha, pelas inúmeras experiências na luta pela efetividade dos direitos humanos.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as pessoas em situação de rua, na esperança de que todos e todas sejam, de fato, reconhecidos em sua dignidade.

À Anita Gomes, sempre presente!

RESUMO

Este trabalho versa sobre os direitos da população em situação de rua, um dos grupos populacionais mais violados em nosso país, sobretudo no que tange aos direitos e liberdades fundamentais. Concepções políticas influenciadas pela sociedade de mercado perpetuam uma lógica perversa, que mantém a violação de direitos contra as pessoas que vivem em situação de rua. A manutenção e o aumento desse fenômeno social demonstram essa realidade, uma vez que a forma de tutela conferida em diversas esferas não desenvolve a emancipação nem reconhece a autonomia. Partindo do pressuposto de que uma sociedade deve estabelecer direitos, políticas e tutela jurídica a partir de critérios normativos construídos por indivíduos emancipados e com autonomia – reconhecendo a possibilidade e a validade de suas construções no plano social, jurídico e político –, esta pesquisa se propôs a compreender as necessidades das pessoas em situação de rua, a partir de suas próprias perspectivas. Além disso, aponta a importância do reconhecimento dessas necessidades pelo sistema de justiça, por meio da atuação institucional, levando em conta o pressuposto impreterível da necessidade de promoção da emancipação e da autonomia do indivíduo. O trabalho se concentrou em uma instituição do sistema de justiça que tem construído uma atuação específica junto à população em situação de rua: o Ministério Público, mais especificamente, o Ministério Público de Minas Gerais.

Palavras-chave: População em situação de rua. Necessidades humanas. Emancipação. Autonomia. Sistema de justiça.

ABSTRACT

This project proposes a research over the rights of the homeless, one of the most violated population groups in their rights in our country, especially in their most fundamental rights and freedoms. Political conceptions influenced by market society perpetuate a perverse logic that maintains the violation of rights against the homeless. The maintenance and increase of this social phenomenon demonstrate this reality, since the form of tutelage conferred in different spheres actually do not develop emancipation nor recognize the autonomy. Based on the assumption that any society must settle rights, policies and legal protection from normative criteria established by emancipated individuals and with autonomy – recognizing the possibility and the validity of its own construction in the social, legal and political fields - the proposed research intends to understand the needs of the homeless, from their own perspectives. Besides, it points out the importance of the recognition of these needs by the Legal System, through institutional action, taking into account the imperative assumption of the need to promote emancipation and autonomy of the individual. This work puts focus in one of the institutions of the Legal System that has been building specific action towards the homeless population: the Public Prosecutor's Office with emphasis on the Public Prosecutor's Office of the state of Minas Gerais.

Keywords: Homeless. Human needs. Emancipation. Autonomy. Justice System.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CAO-DH	-	Centro Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos
CNDDH	-	Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis
CNMP	-	Conselho Nacional do Ministério Público
CMDCA/BH	-	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome
MPT	-	Ministério Público do Trabalho
OEA	-	Organização dos Estados Americanos
PBH	-	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PIB	-	Produto Interno Bruto
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
SUAS	-	Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Número de pessoas em situação de rua em Belo Horizonte	21
Figura 2: Porcentagem de pessoas em situação de rua que usam drogas, conforme pesquisa realizada em Belo Horizonte, em 2013	22
Figura 3: Violações registradas pelo CNDDH por macrocategorias – 2011- 2014	27
Figura 4: Violência Institucional, segundo dados do CNDDH 2011-2014	28

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 A população em situação de rua, um fenômeno social	12
1.1.1 Da Proteção Social	15
1.2 Vulnerabilidade e sujeito de direitos	16
1.3 O perfil da População em Situação de Rua, em números	19
2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: VIOLAÇÃO DE DIREITOS E FORMAS DE VIOLÊNCIA	24
2.1 A violência simbólica	24
2.2 Dados sobre a violência	26
2.3 A desvirtuação do Estado democrático de direito: a perda da práxis comunitária	30
3 SOBRE O RECONHECIMENTO DAS NECESSIDADES HUMANAS	34
3.1 O imperativo das necessidades humanas: emancipação e autonomia	35
3.1.1 A emancipação e a inversão da ordem das coisas no Estado Democrático	39
3.2 A emancipação e a autonomia por meio da dialogicidade	40
3.2.1 Estratégia metodológica	42
3.2.2 Emancipação e autonomia para a população em situação de rua	45
3.3 Dialogicidade: compreendendo as necessidades da população em situação de rua e a percepção sobre as instituições do sistema de justiça	47
4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO RECONHECIMENTO E PROMOÇÃO DAS NECESSIDADES HUMANAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	63
4.1 Instituições do sistema de justiça e a população em situação de rua	63
4.2 Ações e limitações na atuação do Ministério Público	65
5 EMANCIPAÇÃO E AUTONOMIA POR MEIO DA DIALOGICIDADE COMO FUNDAMENTO DA TUTELA JURISDICIONAL	95
5.1 A luta por outra concepção, a ação popular contra o recolhimento de pertences	96
5.3 Instituições do sistema de justiça: o dever com a dialogicidade	102
5.4 A experiência do CNDDH	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	108
REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

O tema da população em situação de rua foi escolhido pelo imenso desconforto e inconformismo com os paradoxos da desigualdade social no país que, uma vez conhecidos, não podem nos deixar no mesmo estado de coisas. A realidade mostra, claramente, as violações de direitos que incidem de forma constrangedora contra os pobres no país.¹ No presente estudo, é perceptível a grande violência imposta por concepções ideológicas, políticas e econômicas influenciadas pela sociedade de mercado que incidem de forma direta contra os grupos populacionais mais pobres, sobretudo, a população em situação de rua. Essa violência representa o contrassenso de uma lógica perversa de segregação, que insiste em tratar pessoas como se fossem descartáveis, marginais.

A violência, notadamente contra as pessoas que se encontram em situação de rua, assume várias formas, sendo às vezes imperceptível ao senso comum - caso do preconceito - e, outras vezes, nítida - como no aumento de pessoas vivendo nessa condição em todo o país. Resultado da incipiência de políticas públicas, ambos os casos são exemplos da violação de direitos fundamentais.

Esta pesquisa busca, primeiramente, apresentar o fenômeno social “população em situação de rua”, bem como os elementos essenciais ligados ao tema e a violência que perpetua o fenômeno.

Em seguida, trata, a partir do conhecimento teórico e prático, de uma questão essencial na defesa dos direitos humanos: o reconhecimento das necessidades humanas, notadamente a autonomia e a emancipação, entendidas como um processo de libertação da dominação e da exclusão, como necessidade de participação de pessoas ou grupos de forma crítica em todas as esferas (política, jurídica, social, cultural e econômica), com o objetivo de reconhecimento e efetividade de seus direitos. Para tanto, não parte apenas da teoria, mas da escuta na pesquisa de campo, com o interesse de compreender as necessidades das pessoas em situação de rua, a partir de suas próprias formulações.

¹ O interesse pelo tema surgiu das diversas experiências vividas pela pesquisadora durante os mais de quatro anos de trabalho no Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), onde, desde a inauguração, em 2011, até o encerramento de sua primeira fase, em dezembro de 2014, atuou como advogada pela defesa dos direitos desse grupo populacional. Desde então, tem aprofundado nas matérias que tocam esse tema e no apoio à efetividade dos direitos das pessoas em situação de rua.

Além disso, apresenta como a violência (simbólica, estrutural e física) incide sobre as pessoas em situação de rua no Brasil, buscando compreender o contexto e o estado de negação de direitos (que geram a falta de reconhecimento desse grupo populacional), apontando a urgência da garantia e promoção desses direitos.

Diante desse contexto, a atuação do sistema de justiça, de acordo com suas atribuições constitucionais e institucionais, é fundamental. Esse sistema é constantemente provocado à ação pela sociedade civil organizada, que tem levantado a temática dentro de instituições como o Ministério Público.

Este estudo parte do pressuposto de que as concepções e práticas dessas instituições para a garantia e proteção dos direitos das pessoas em situação de rua devem se fundamentarem argumentos sobre a realidade dos fatos sociais e das relações, indo além da norma jurídica, no sentido de conferir legitimidade e efetividades às ações.

Contudo, percebe-se que a concepção das instituições do sistema de justiça se baseia em uma compreensão equivocada sobre a questão do fenômeno social da população em situação de rua, considerando-a composta por pessoas tuteláveis e negando sua emancipação e autonomia, necessidades humanas fundamentais inerentes ao reconhecimento e à garantia de direitos.

A partir da análise da atuação institucional, partiu-se da hipótese de que as ações e práticas das instituições do sistema de justiça ainda se baseiam em concepções tradicionais do direito, não permitindo que ele seja emancipatório, notadamente para os grupos mais pobres e desfavorecidos. Com essa compreensão, tomou-se como marco teórico o entendimento assumido por Gustin (2014), que propõe a dialogicidade como método e a autonomia interativa e discursiva como fundamento da relação metodológica. A autora aponta como indispensável repensar as relações tradicionais entre as esferas jurídica e política, pois uma sociedade justa deve supor a existência de políticas e critérios normativos discursivamente estabelecidos por indivíduos com autonomia.

Nessa perspectiva, as instituições do sistema de justiça devem reconhecer a autonomia dos mais diversos grupos e comunidades humanas, inclusive das pessoas em situação de rua.

Apesar da difícil conjuntura de subordinação política ao poder econômico, da extrema violência da sociedade de mercado e dos fortes ataques à democracia do país, acredita-se que estamos diante de um cenário de resistência, com experiências que mantêm diálogo intenso com a construção de formas colaborativas e horizontais, que se expressam de maneira potente no sentido de permitir a emancipação e a construção da autonomia. Essas experiências levam em conta a possibilidade de relacionar-se com a alteridade, o reconhecimento de novos saberes, trazendo uma contribuição dinâmica para a efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua.

Por fim, esta pesquisa demonstra que a emancipação e a autonomia por meio da dialogicidade devem ser o fundamento da tutela jurisdicional, sendo requisito essencial à garantia e promoção dos direitos da população em situação de rua.

1.1 A população em situação de rua, um fenômeno social

A omissão com relação aos grupos populacionais mais pobres é evidente e, na sociedade contemporânea (notadamente uma sociedade de mercado), se perpetua em sistemas econômicos baseados no autointeresse e que desvirtuam as relações sociais² (POLANYI, 2012). Historicamente, vemos que os efeitos do mercado autorregulável - responsável pela mercantilização da natureza e da vida - e da economia de mercado baseada no autointeresse e na separação institucional do político e do econômico desempenham um papel essencial na mudança social e na natureza das coisas. Esses efeitos têm reflexos na manutenção do fenômeno da população em situação de rua no Brasil, um fenômeno que, de acordo com Maria Lucia Lopes Silva (2009), possui quatro características: 1) tem múltiplas determinações: estruturais (ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social); biográficas (ligados à trajetória de vida de cada indivíduo, como a perda dos vínculos familiares, doenças mensais e infortúnios); em

² A partir da análise histórica da filosofia liberal postulada pelos economistas políticos do final do século XVIII e da primeira metade do século XIX, Karl Polanyi critica o mercado autorregulável. Sua tese central de nos dá elementos para compreender a manutenção da pauperização e suas circunstâncias. Polanyi nos apresenta uma abordagem histórica sobre o conflito entre o mercado e as exigências elementares de uma vida social, concluindo que a verdadeira crítica à sociedade de mercado não é pelo fato de ela se basear na economia, mas pelo fato de sua economia se basear no autointeresse, e que essa organização de vida econômica é inteiramente antinatural.

consequência de fatos da natureza (terremotos, inundações etc.);³ 2) é a expressão radical da questão social na contemporaneidade (desemprego, novas formas de pobreza, crise salarial, disputas de projetos societários, distintos interesses de classes, concepções e propostas de políticas econômicas e sociais, naturalização); 3) localiza-se nos centros urbanos; 4) é alvo de preconceito, que marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade às pessoas atingidas pelo fenômeno (SILVA, 2009, p. 105-122).

Ainda segundo a mesma autora, as estruturas do fenômeno estão vinculadas a processos inerentes à acumulação de capital, associados à produção de uma superpopulação relativa, com evidente violência do capitalismo sobre o ser humano. Nesse sentido, um aspecto importante é a particularidade desse fenômeno em ser uma expressão radical da questão social na contemporaneidade (SILVA, 2009, p. 106).

A Política Nacional da População em Situação de Rua, expressa no Decreto 7.053, de 2009, artigo 1º, parágrafo único, considera a população em situação de rua como um

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

É importante ressaltar que a concepção política e ideológica neoliberal adotada desde a década de 70 do século XX ocasionou o aprofundamento dos processos de mercantilização, trazendo mudanças expressivas nas sociedades latino-americanas, como o crescimento da mobilidade geográfica do capital e restrições fiscais, restringindo qualquer possibilidade de horizonte alternativo àquele existente nos marcos do capitalismo. Como consequência, houve a diminuição do papel do Estado no que diz respeito ao investimento em políticas públicas em prol da classe trabalhadora, um maior uso do fundo público para a acumulação de capital, aumentando de maneira direta a violência estrutural e simbólica, notadamente sobre as populações mais pauperizadas.

³ Poderíamos acrescentar, ainda, a violência urbana, os conflitos em morros e favelas em razão da disputada de territórios e o tráfico de drogas, fatores que obrigam pessoas a saírem de suas casas e irem para as ruas.

Das mudanças políticas desse período no Brasil resultam uma explosão demográfica, a migração das áreas rurais para os centros urbanos, o progresso na área da escolarização e saúde que beneficiaram a classe média, a inclusão social marginal, o crescimento do setor informal, assim como o aumento significativo de favelas, da violência e da divisão entre os diversos segmentos e classes, com distâncias abismais entre a base, as camadas intermediárias e o topo da pirâmide social.

Após a redemocratização e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os direitos humanos no país ganharam relevo. O país engaja-se internacionalmente, assinando e ratificando importantes tratados internacionais de direitos humanos. Mas, apesar da institucionalização de um regime democrático no Brasil, com avanços na consolidação de garantias e direitos fundamentais (PIOVESAN, 2007) e, teoricamente, na proteção da população mais vulnerável, e ainda, do país engajar-se internacionalmente assinando e ratificando importantes tratados internacionais de direitos humanos, vivenciou-se um uma grande onda de violência dominou a paisagem social, influenciada pelos ajustes estruturais que diminuíram o investimento estatal em diversos setores, notadamente na área social.

Nesse contexto, o fenômeno população em situação de rua ganhou amplitude no Brasil, notadamente na segunda metade da década de 1990, coincidindo com o ápice das mudanças no mundo do trabalho no país, com as mais elevadas taxas de desemprego do decênio (SILVA, 2009). Nesse período, o aprofundamento do desemprego e o trabalho precarizado são fatores que contribuem para aumentar esse fenômeno. Somado a eles, tem-se a queda na renda média dos trabalhadores, a regressão dos direitos sociais e de sua abrangência e, conseqüentemente, elevados índices de pobreza e de desigualdade social (SILVA, 2009, p. 159).

Mas o fator central para o agravamento dessa situação consiste na subordinação política ao poder econômico, que estabelece e perpetua o modelo de concentração de renda e o conseqüente aprofundamento das desigualdades. Essa subordinação fez com que as condições de vida de certas classes sociais fossem precarizadas, incidindo no aumento da população em situação de rua, vítima histórica do modelo econômico e da ideologia política, firmados em marcos liberais.

Deste modo, a omissão e a incipiência do Estado com relação às políticas públicas não são os únicos culpados pela existência de pessoas em situação de pobreza extrema e de direitos violados. Mercado e Estado atuam para produzir e dividir a riqueza social – mais precisamente, para concentrá-la -, incidindo sobre o fenômeno social.

1.1.1 Da Proteção Social

A Constituição Brasileira de 1988 iniciou um processo de proteção social⁴ que, ao longo dos anos, aprimorou a proteção normativa com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei nº 8.742 de 1993 -, a Lei de Certificação de Entidades Beneficentes (Lei nº 12.101, de 2009) e a Lei que insere o Sistema Único da Assistência Social na LOAS (Lei nº 12.435, de 2011). Esses são importantes mecanismos que efetivamente transformaram a proteção social em direito, mas que, infelizmente, não garantiram a efetividade da proteção social, especialmente pelas prioridades adotadas em âmbito governamental, que redundaram na insuficiente destinação de recursos financeiros à seguridade social.

Na primeira década dos anos 2000, floresceram novas perspectivas em função das políticas adotadas pelo governo do então presidente Lula. Focadas na redução da pobreza extrema e da desigualdade social, bem como no fortalecimento e na independência das instituições do Estado, tais políticas produziram frutos no campo social e econômico. Mas, por outro lado, esse governo não realizou mudanças estruturais substanciais capazes de dar continuidade à transformação dos arranjos sociais. A atuação política do governo Lula não rompeu com os ditames próprios do capitalismo: produziu o crescimento econômico, mas manteve o *status quo* da classe trabalhadora, a pobreza e a exploração dos grupos socialmente e economicamente vulneráveis. Assim esclarece Silva (2009):

O viés conservador comprometido com os interesses do capital, em detrimento dos interesses da classe trabalhadora e dos segmentos que a compõem, marcou os interesses dos governos que se instalaram no País, nos anos recentes de reconstrução da democracia do Brasil. A despeito de recortes diferenciados que possam ser feitos entre um e outro governo, particularmente aos governos anteriores, no que se refere às políticas sociais, prevaleceu a lógica seletiva residual. O governo Lula não rompeu com a perspectiva neoliberal que marcou os governos anteriores e estabeleceu como prioridade para a reorganização das políticas sociais no País, com vista

⁴ O Artigo 203, por exemplo, conferiu à Assistência Social a condição de política pública e ela passa a constituir, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, o tripé da Seguridade Social.

à ampliação de seu alcance social, programas como o Programa Bolsa Família – PBF, focalizados na pobreza extrema. São programas de natureza compensatória, que apenas minoram os efeitos mais gritantes da pobreza e das desigualdades sociais, sem comprometer a estrutura social. Em segundo lugar, não é de todo estranho que uma sociedade fundada sob o primado do trabalho, como é o Brasil, com forte tradição católica, que se assenta no dogma bíblico de que “cada um deve viver do suor de seu rosto”, seja resistente à implementação de políticas sociais dirigidas aos pobres aptos ao trabalho que não conseguem exercê-lo. É forte o estigma social em relação a esse grupo populacional, no qual se insere a maior parte da população em situação de rua (SILVA, 2009, p.180).

No governo seguinte ao período Lula (2003-2011), a presidenta Dilma Rousseff, eleita em 2011, procurou dar continuidade à redução da pobreza com a ampliação de programas sociais como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. Contudo, o declínio da economia, o aumento da inflação, os desgastes de ordem institucional, as denúncias de corrupção e a execução de um plano de afastamento da Presidenta – que culminou em seu impeachment em 2016 – fizeram com que o país, além de retroceder no campo democrático, retrocedesse no campo dos direitos sociais. O governo do presidente interino Michel Temer buscou e busca a execução de medidas neoliberais radicais, de natureza conservadora, com forte apelo à redução dos direitos trabalhistas e do financiamento de políticas públicas, como a seguridade social, um retorno às ideologias ultrapassadas dos anos 1990.

Mas o objetivo deste trabalho não é aprofundar a crítica aos governos ou aos sistemas e ideologias econômicos adotados no país, e sim apresentar que esses não são fatores secundários. Antes, são essenciais para a compreensão das causas do aumento do fenômeno social da população em situação de rua e de sua manutenção, situação que repercute nas estruturas da sociedade, assim como na atuação do Estado e de suas instituições.

1.2 Vulnerabilidade e sujeito de direitos

Uma vez que este trabalho considera a população em situação de rua como grupo populacional socialmente vulnerável, é preciso esclarecer o entendimento sobre vulnerabilidade e sobre sujeito de direitos.

Adoto, então, a concepção de Melkevic (2017) de que vulnerabilidade, ou “vulnerável”, não corresponde, de forma alguma, à “fraqueza”, a uma pessoa frágil ou prejudicada. Antes, o

termo vulnerável está associado a uma condição humana, uma situação ou posição que torna a pessoa humana mais frágil do que ela é normalmente ou, pelo menos, do que ela deveria ser.

Segundo Melkevic (2017), o que não é vulnerável é protegido, é blindado e os efeitos para a diminuição, mais ou menos intensa, da vulnerabilidade estão ligados à própria condição da pessoa humana. Nesse sentido, só se poderá ser parcialmente invulnerável, pois, na condição de humanos, teremos sempre um “ponto fraco”, que pode vir de uma situação existencial intrínseca ao ser humano ou de condições externas (social ou política, por exemplo).

Dessa forma, não se trata de uma falha ou fraqueza, mas de um fato existencial. Daí, a vulnerabilidade não ser um atributo da pessoa, como uma “deficiência”, como uma oposição física ou moral que torna o ser mais frágil do que ele é; ela revela o sentido da condição humana.

Portanto, esta pesquisa se afasta de qualquer concepção que tenda a conferir aos grupos socialmente vulneráveis a condição exclusiva de vulneráveis ou, ainda, a responsabilidade particular por sua própria condição. Reconhece, portanto, que todos os seres humanos possuem vulnerabilidades inerentes à condição humana e outras, estabelecidas pelas formas de vida, da mecânica social, como a manutenção de estruturas que perpetuam a condição de vulnerabilidade em aspectos sociais, econômicos ou psicológicos.

Considerando a condição de iguais de todos os seres humanos, independentemente do nível ou âmbito de suas vulnerabilidades, o indivíduo - ou a pessoa humana - e o sujeito de direito não pertencem a dois mundos diferentes; como afirma Melkevic (2017), são apenas um. Ainda que, em certas situações, o reconhecimento da dignidade humana de determinados grupos sociais só exista com base no vínculo específico com o ordenamento jurídico positivista e não pelo reconhecimento de sua condição de ser humano. Nessa direção, Melkevic (2017) alerta:

Na prática, sobre o plano de ação, é preciso simplesmente lembrar que, de acordo com o projeto jurídico moderno, o indivíduo que “age”, o faz necessariamente como um sujeito de direito. Ser “sujeito de direitos” é, portanto, ocupar uma posição potencial ou atual, que permite, a um ou a vários indivíduos, agir de tal maneira que o “direito” será o resultado final. E os indivíduos são, tanto no campo do direito como em outras searas, sempre “vulneráveis”, porque humanos. [...] se o homem é sempre um “ser

particular” (e como tal um ser vulnerável), nós devemos compreender a ação de qualquer indivíduo sempre levando em consideração sua vulnerabilidade. Na verdade, nós devemos, sem sombra de dúvida, conceber sua ação como sendo condicionada pela vulnerabilidade. Isso nos permitirá compreender melhor a complexidade de nossa modernidade jurídica e, acima de tudo, entender por que tantos sujeitos de direito, sem recursos para lidar com sua vulnerabilidade, se arriscam de desequilibrar a balança. Lembramos assim que a ordem jurídica moderna não é nossa prancha de salvação, mas um sistema complexo que também pode triunfar a carne e a alma daquele que cai nele (MELKEVIC, 2017).

No caso das pessoas em situação de rua, o reconhecimento delas como pessoas detentoras de direitos ainda não é uma realidade. Muito se fala da invisibilidade desse grupo populacional sob o aspecto da garantia de seus direitos fundamentais mais básicos, mas ele nunca esteve invisível para o Estado no exercício da violência e da privação de liberdade, para o direito penal e no que concerne à cobrança pelo cumprimento de deveres. Haja vista a máxima de que, para ser reconhecida como detentora de direitos, a pessoa deve, primeiramente, cumprir deveres, uma premissa que nega a pessoa como essencialmente humana. Nesse caso, a condição de pessoa humana não basta para alguém ser reconhecido como portador de direitos, sobretudo no caso das pessoas em condição de pobreza.

Outro aspecto apontado pelo mesmo autor é a personificação e a socialização que se desenvolvem nos quadros sociais por mecanismos ou instituições e que podem resultar em estereótipos sociais, éticos, raciais, religiosos, dentre outros, erguendo uma barreira que limita a formação de um sujeito. Assim, há uma espécie de disputa entre a fala do “eu” e o “nós” social e político. Nessa disputa, a questão é dirimida com base nos recursos, meios e competências que o indivíduo pode mobilizar socialmente, o que o leva a crer apenas nos seus próprios recursos, achando-se só, e em posição de desigualdade no plano do agir jurídico (MELKEVIC, 2017).

Outro ponto é que o “eu” se compromete a realizar a autonomia pública de todos e, assim, seleciona reciprocamente, no plano jurídico, as normas, os direitos e as instituições válidas para a comunidade jurídica e política, às quais ele escolhe aderir e que afeta diretamente a sua vulnerabilidade, o que traz problemas de ordem democrática e de manipulação jurídica (MELKEVIC, 2017).

A vulnerabilidade da pessoa face à exigência democrática de um engajamento no processo de seleção das normas, dos direitos, das instituições, dentre outras, estaria relacionada à possibilidade de o processo democrático funcionar adequadamente, com um movimento de cooperação recíproca, o que está no plano do ideal. Mas o direito pressupõe uma igualdade formal, sem levar em conta a vulnerabilidade do indivíduo, sua falta de recursos psicológicos, econômicos e sociais, dentre outros, não concedendo, assim, a tutela adequada.

Assim, diferentemente das concepções liberais, segundo as quais as pessoas são responsáveis por sua própria condição e há uma espécie de ganho na condição de vulnerável – necessitada, nesse caso, da assistência social, da ajuda em razão de uma falha unicamente pessoal –, é primordial levar em conta fatores essenciais, recorrentemente negados, como a desigualdade social, a complexidade da condição humana e as vulnerabilidades inerentes ao ser humano.

De fato, não se pode imputar a responsabilidade pela condição de pobreza – ou da situação de rua – unicamente à própria pessoa, uma vez que ela, na verdade, é violentada pelas concepções que regem o sistema político, jurídico e social. A concepção a ser adotada é a de que todos somos detentores de direitos e, se não é possível assegurar direitos – como os direitos e liberdades fundamentais –, a vulnerabilidade do ser humano será ainda maior. E não por uma questão pessoal, mas institucional e/ou ideológica imposta pelos poderes dominantes, que impedem a garantia e a promoção de direitos aos grupos populacionais marginalizados, do reconhecimento da autonomia à efetividade de políticas públicas.

1.3 O perfil da População em Situação de Rua, em números

A população em situação de rua é extremamente heterogênea,⁵ fator que comporta um desafio maior quando nos debruçamos sobre esse fenômeno social. Referir-se à “população em situação de rua” é, conforme explica Macerata (2014), dar nome a uma totalidade não totalizável, uma vez que a “população em situação de rua” é uma heterogeneidade de pessoas de várias idades, advindas de diferentes classes sociais, de variados níveis de escolaridade e que estabelecem as mais diversas formas de relações com a rua (MACERATA et al., 2014).

⁵ Lucia Lopes explica que a heterogeneidade é a característica que mais se destaca nesse grupo populacional, estando relacionada a diferentes origens, interesses, vinculações sociais e perfis socioeconômicos diversificados, e que, por isso, a “população em situação de rua” não constitui um único grupo ou categoria profissional (SILVA, 2009).

O baixo número de pesquisas e de dados oficiais, em âmbito nacional e regional, reflete como o fenômeno é tratado no país. A promoção de direitos a partir da instituição de políticas públicas, por exemplo, requer conhecimento da dimensão social do problema, todavia esse grupo nunca foi incluído nas contagens populacionais oficiais do IBGE.

Contudo, existem algumas pesquisas e números relacionados à “população em situação de rua” passíveis de serem analisados, como os números demográficos de alguns municípios e também da violência ligada a esse fenômeno, apresentados a seguir.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) publicou os resultados de uma pesquisa, realizada em 71 municípios com mais de 300 mil habitantes cada, que identificou a presença de 31.922 pessoas adultas em situação de rua (0,061% da população das cidades pesquisadas) (BRASIL, 2008), vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas). Mas, nessa pesquisa, não foram contabilizados os números de algumas importantes capitais, como São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, que têm pesquisas próprias. Portanto, já em 2008, estimava-se que o número de pessoas em situação de rua no país fosse bem maior, segundo os grupos que trabalham com o tema.⁶

Mais recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo publicado em outubro de 2016, estimou a existência de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, um contingente fortemente concentrado em municípios de grande porte. O estudo não foi capaz de informar números precisos para cada município (NATALINO, 2016) e, mais uma vez, a estimativa pareceu distante da realidade. Diante dessas lacunas, é necessário incorporar esse grupo ao Censo Populacional de 2020.

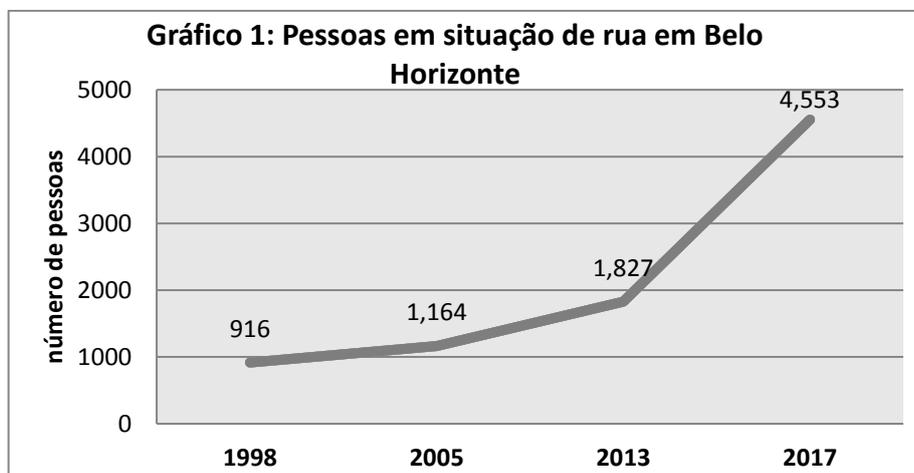
Pode-se ter uma ideia do crescimento do fenômeno nos últimos anos verificando os dados da cidade de Belo Horizonte, que já realizou três pesquisas em âmbito municipal. No ano de 1998, duas décadas atrás, a Prefeitura identificou 916 pessoas em situação de rua na cidade, número que cresceu para 1.164 em 2005. Em 2013, a Prefeitura contabilizou 1.827 pessoas nessa condição, mas sob a contestação de vários grupos que afirmavam existir mais de duas

⁶ Informação da Pastoral Nacional do Povo da Rua, organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

mil pessoas em situação de rua na época. Recentemente, em 2017, a Secretaria de Políticas Sociais apontou, com base no Cadastro Único da Assistência Social, que 4.553 pessoas⁷ estavam em situação de rua na cidade, o que mostra um crescimento substancial nos últimos quatro anos.

Os números da cidade de Belo Horizonte mostrados na Figura 1 demonstram como o fenômeno vem se intensificando de forma alarmante nos últimos anos, o que confirma a carência de repostas proporcionais à gravidade do tema.

Figura 1: Número de pessoas em situação de rua em Belo Horizonte



Sobre o perfil desse grupo populacional, em Belo Horizonte, os dados da pesquisa de 2013⁸ revelaram que 86,6% das pessoas em situação de rua são homens e que a maior concentração está na faixa etária entre 31 e 45 anos; em torno de 34% se declararam negros e 46%, pardos. A pesquisa mostrou que 64% das pessoas nasceram fora de Belo Horizonte e que o principal motivo da emigração, 47%, se deu em razão da procura por trabalho na cidade.

Outro dado importante nessa pesquisa de 2013 é que 70% dos pesquisados já havia trabalhado “fichado”⁹ e que 12% estavam naquele momento trabalhando “fichados”. As principais

⁷ Disponível em: <http://hojeemdia.com.br/horizontes/multid%C3%A3o-sem-teto-belo-horizonte-tem-4-500-pessoas-vivendo-nas-ruas-1.534380>. Acesso em: 20/08/2017.

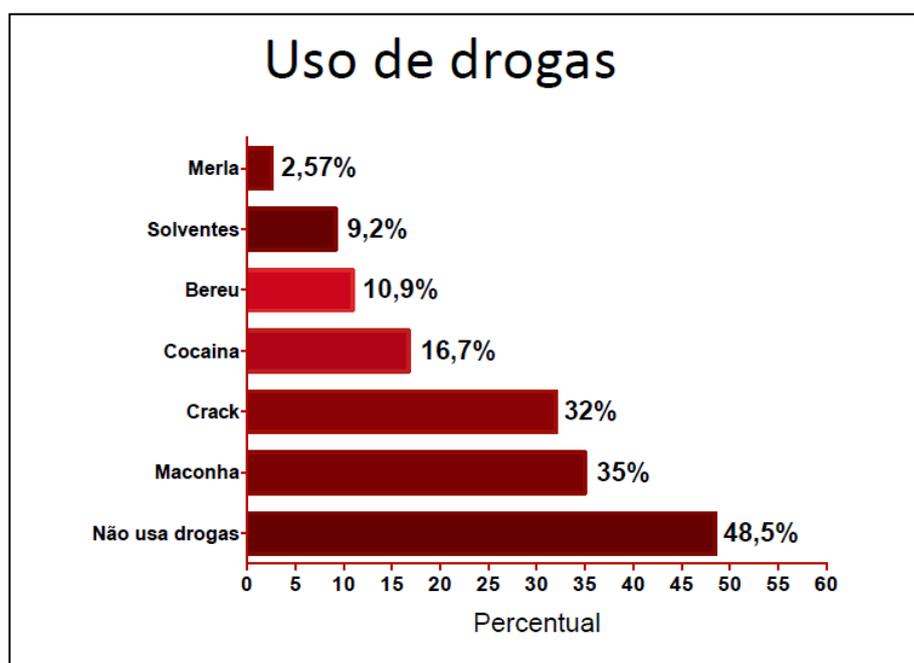
⁸ Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/noticia.do?evento=portlet&pAc=not&idConteudo=154144&pIdPlc=&app=salanoticias>. Acesso em: 14/07/17.

⁹ Expressão utilizada pela Prefeitura de Belo Horizonte, entendida aqui como emprego formal, com registro na carteira de trabalho.

formas de trabalho são: coleta de recicláveis, construção civil, flanelinha e carregador de caminhão.

A pesquisa permite concluir que o preconceito e a discriminação contra esse grupo populacional, ligado ao imaginário de que são pessoas que não trabalham e que estão nas ruas por ociosidade, não corresponde à realidade. Outro ponto importante revelado pela pesquisa é que 48,5% não fazem uso de drogas, contrariando a crença de que todas as pessoas que estão em situação de rua fazem uso de drogas ou são dependentes químicos. Ademais, profissionais ligados ao tema afirmam que muitas pessoas têm contato com drogas somente a partir de quando se encontram em situação de rua.

Figura 2: Porcentagem de pessoas em situação de rua que usam drogas, conforme pesquisa realizada em Belo Horizonte, em 2013



O perfil extraído da pesquisa feita pelo MDS em 2008¹⁰ é semelhante ao da pesquisa de Belo Horizonte: prevalência de homens (cerca de 82%), idade média entre 25 e 44 anos e a maioria se declarou de cor parda ou preta. A maioria das pessoas que compunham o grupo pesquisado eram trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, trabalhadores sazonais (migrantes e trecheiros), famílias que perderam a moradia, vítimas de vulnerabilidade social, pessoas com sofrimento mental e uso abusivo de álcool e outras drogas. Sobre os motivos pelos quais essas

¹⁰BRASL, 2008.

peças passaram a viver e morar na rua, a pesquisa revelou: problemas com relação ao alcoolismo e/ou drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%), sendo que 71,3% dos entrevistados citaram pelo menos um desses três motivos (que podem estar correlacionados entre si ou serem consequência um do outro).

Um dado importante sobre a pesquisa do MDS, de 2008, é que 88,5% dos entrevistados não tinham acesso a programas governamentais, como aposentadoria, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, cesta básica, vale transporte ou outro.

O estudo do MDS mostrou também que a maior parte das pessoas em situação de rua possui uma ocupação ou um trabalho, 72% afirmaram exercer alguma atividade remunerada, sendo que a maior parcela (28%) afirmou ser catadora de materiais recicláveis.

Desta forma, as pesquisas revelam que existe um grande desconhecimento sobre a realidade desse grupo populacional por parte da sociedade civil e, por parte de diversas instituições públicas e privadas.

Em suma, o baixo número de pesquisas e informações e o consequente desconhecimento da realidade social refletem nas ações para garantia e efetividade de direitos, o que pode ser considerado uma forma de violência contra o grupo populacional das pessoas em situação de rua.

2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: VIOLAÇÃO DE DIREITOS E FORMAS DE VIOLÊNCIA

As formas de violação de direitos, consideradas como violências sofridas pelos grupos mais marginalizados e vulneráveis da sociedade, são difíceis de serem conceituadas e compreendidas em toda a sua dimensão. A problematização e reflexão devem reconhecer contextos históricos, questões sociais, culturais, econômicas e políticas, assim como limitações da tutela jurídica. O crescimento do número de pessoas em situação de rua, o número de homicídios, a discriminação e a incipiência das políticas públicas são formas de violência. Aliado a isso, o dano à potencialidade da atividade emancipadora, as barreiras à realização ilimitada do ser humano, apesar de passarem despercebidos, também são formas de violência.

2.1 A violência simbólica

No Brasil, assim como em outros países no mundo, o liberalismo hegemônico que adentrou a esfera pública e que dita suas regras é uma das causas primordiais da violência contra as classes mais pobres. A forma como ele se justifica é violência pura e simples, uma violência simbólica, nas palavras de Souza (2012):

[...] os liberalismos são vários e servem a fins muito distintos. O nosso liberalismo hegemônico, na esfera pública, na grande imprensa conservadora, assim como em boa parte do debate acadêmico – pelo menos aquele que tem visibilidade midiática – é, certamente, uma das interpretações liberais mais mesquinhas, redutoras e superficiais que existem em escala planetária. Se fôssemos completamente sinceros, teríamos que dizer que essa interpretação nada mais é, hoje em dia, que pura “violência simbólica”, sem qualquer aporte interpretativo efetivo e sem qualquer compromisso, seja com a verdade ou com a dor e o sofrimento que ainda marcam, de modo insofismável a maior parte da população brasileira (SOUZA, 2012, p. 351).

A violência simbólica, segundo os pressupostos de Bourdieu (1989), se configura como a imposição econômica, cultural e intelectual das classes dominantes contra o resto da sociedade. Essa violência se manifesta também na camuflagem dos arranjos e estruturas que mantêm os conflitos sociais. O poder e as ações do Estado que carregam violência simbólica e física, geralmente endereçados aos mais pobres, desvirtuam os valores de uma sociedade

equânime e fraterna, violando fundamentos próprios do Estado democrático e representando o contrassenso da separação entre Estado de direito e democracia.

Como efeito, temos o desvirtuamento de um dos principais, se não o maior, objetivos de uma sociedade democrática de direito: o desenvolvimento de uma sociedade mais coesa, com menos desigualdades e produtora de justiça social. E mais: a violência simbólica concede, ainda, uma espécie de “autorização” ao desrespeito em relação a certos grupos, sobretudo no que tange aos direitos humanos, como acontece no caso das mortes de jovens negros no Brasil.

A manifestação da histórica violência simbólica pode ser vista na reprodução de discursos punitivos, que reduzem os problemas sociais à aplicação de penas. O direito penal brasileiro perpetua a aplicação de normas inadequadas aos pontos de vista social e ético-morais atuais.

Um exemplo é o caso de aplicação de penas de contravenção penal sobre mendicância e a vadiagem. O Decreto Lei 3.688, de 1941, revogado em 2009 pela Lei 11.983, determinava, em seu Artigo 60, a pena de prisão simples, de quinze dias a três meses por “mendigar, por ociosidade ou cupidez”. O segundo enquadramento, ainda em vigor, assim caracteriza a vadiagem em seu Artigo 49: “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita”, determinando a pena de quinze dias a três meses de prisão simples.

A criminalização da vadiagem, ainda vigente, é utilizada contra pessoas de condição social empobrecida que se encontram nas ruas, como justificativa para privação de liberdade, expulsão de espaços públicos, condenação, supressão e violência. Contra isso, em janeiro de 2012, o Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH, 2014) apresentou uma representação ao Ministério Público de Santa Catarina sobre a retirada forçada, apreensão e encaminhamento à delegacia de dezenas de pessoas em situação de rua da capital, Florianópolis, pela Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, sob a alegação de estarem cometendo a contravenção penal “vadiagem”. Na delegacia, as pessoas foram cadastradas, fotografadas e obrigadas a

assinar um termo circunstanciado que as definia como “vadios”.¹¹ Esse exemplo demonstra como o direito penal brasileiro, criticado por Zaffaroni (2011), penaliza a condição de existência da pessoa, desrespeitando sua autonomia moral e violentando sua autodeterminação. Uma violência simbólica que se manifesta de forma expressiva contra os pobres, notadamente contra as pessoas em situação de rua, que são quase impedidas de existir.

2.2 Dados sobre a violência

As informações do CNDDH contribuíram para a obtenção de um panorama mais amplo da violência relacionada à população em situação de rua no Brasil.¹² A violência já vinha ganhando proporções que chamavam a atenção desde a década de 1990 e início dos anos 2000, simbolizada no país pelas chacinas. As mais marcantes foram a chacina da Candelária - ocorrida em 23 de julho de 1993, na cidade do Rio de Janeiro, quando oito jovens foram assassinados e outras pessoas ficaram feridas, vítimas de policiais militares - e a Chacina da Sé - ocorrida em agosto de 2004, quando ataques na Praça da Sé, em São Paulo, provocaram a morte de sete pessoas, com policiais militares também sendo denunciados como autores, além de um segurança particular.

O CNDDH afirmou, a partir das informações sistematizadas, que a população em situação de rua no Brasil é um dos grupos populacionais que, sob a ótica dos direitos humanos, mais tem seus direitos violados. Durante quatro anos, de 2011 a 2014, o CNDDH registrou 2.743 casos de violação de direitos em mais de 536 municípios. Além do registro, as violações foram classificadas, utilizando como referência a tipologia adotada pelo Disque 100, serviço do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos do Governo Federal que tem a competência de receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações que envolvam violações de direitos humanos em âmbito nacional.¹³

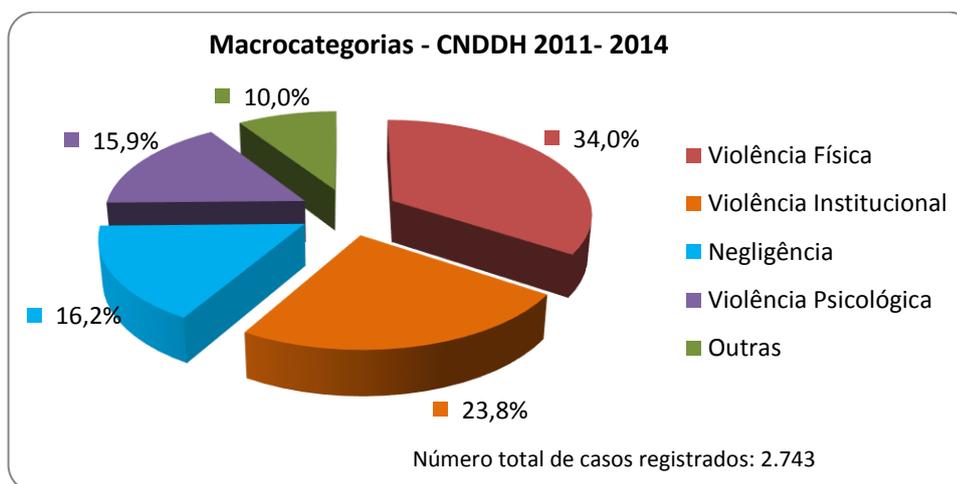
¹¹ Informações do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis.

¹² Apenas em 2011, por meio da concretização de um dos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua – Decreto Presidencial 7.053, de 2009 -, o CNDDH começou a concentrar informações sobre a violência contra esse grupo populacional.

¹³ O Disque 100 é o principal canal de comunicação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que funciona por meio do atendimento telefônico gratuito. As denúncias recebidas são analisadas, tratadas e encaminhadas aos órgãos responsáveis.

A classificação das violações realizada é dividida pelo CNDDH em macrocategorias e microcategorias, o que nos permite identificar melhor o tipo de violência (Anexo I). As macrocategorias podem ser visualizadas abaixo, na Figura 3:

Figura 3: Violações registradas pelo CNDDH por macrocategorias – 2011 a 2014



Com relação à macrocategoria “violência física”, subdividida em microcategorias,¹⁴ é alarmante o número de 957 homicídios nos anos de 2011 a 2014. Os casos chocam também pela crueldade; pessoas foram mortas por queimaduras, envenenamento, apedrejamento, espancamento, armas de fogo, estupro seguido de morte, dentre outras (CNDDH, 2014).

No Distrito Federal, por exemplo, em fevereiro de 2012, dois homens tiveram os corpos incendiados por um grupo de jovens enquanto dormiam em uma praça na cidade de Santa Maria. Os autores do crime foram quatro jovens que receberam dinheiro de um comerciante para “espantar” os moradores de rua do local. Um dos homens não resistiu às queimaduras e faleceu, o sobrevivente teve 25% do corpo queimado. As vítimas viviam em situação de rua há anos. Os autores do crime foram julgados pelo júri popular um ano depois dos fatos, em 2013, e condenados.

O CNDDH também aponta que, se compararmos o número de homicídios de homens e mulheres no Brasil, as mulheres em situação de rua são mais suscetíveis a serem vítimas de homicídios. O último censo realizado em Belo Horizonte acerca desse grupo populacional

¹⁴A macrocategoria “violência física” é subdividida em microcategorias, sendo as principais: homicídio, lesão corporal, tentativa de homicídio, maus tratos, sequestro e cárcere privado.

sinalizou que, em relação às violências sofridas na rua, apenas roubo ou furto atingem igualmente homens e mulheres (64,4%); de todos os outros tipos de violência, as mulheres são mais acometidas do que os homens (GARCIA, 2014, p. 192).

Os dados do CNDDH também apontam expressiva incidência de violência institucional, com o segundo maior número de denúncias registradas, com a especificação da ocorrência das seguintes principais microcategorias de violações mostradas na Figura 4:

Figura 4: Violência Institucional, segundo dados do CNDDH, 2011-2014



A violência institucional se formaliza em diferentes organizações e instituições, representativas do Estado ou privadas. No caso da população em situação de rua, a maior forma de manifestação está no abuso de autoridade, praticada por quem exerce cargo ou função pública, com a prática de ações fora do exercício das formalidades legais ou com abuso de poder.

Destacam-se as ações de autoridades policiais, agentes da área da segurança pública (policiais militares, guardas municipais, delegados de polícia, entre outros), que submetem pessoas a custódia, privação de liberdade, encarceramento, vexame ou constrangimento não autorizado em lei.

Uma expressão dessa violência é a abordagem por parte de agentes da fiscalização do poder público que, acompanhados por policiais militares ou guardas municipais, fazem a retirada

dos pertences de quem está nas ruas (roupas, cobertores, colchões e até mesmo documentos), de forma ilegal, podendo a ação ser qualificada como uma espécie de roubo institucionalizado, uma vez que existe coação ou um constrangimento para que os pertences sejam recolhidos, sem a possibilidade de reavê-los. Essa foi uma situação recorrentemente relatada na pesquisa de campo.

Além disso, as pessoas são abordadas, revistas e expostas a vexame sem qualquer justificativa para tais ações. É como se o fato de estar em situação de rua justificasse o abuso, a violação de direitos, sobretudo pela impunidade que ampara esse tipo de atuação, já institucionalmente naturalizada.

A violência institucional é perversa e está intrinsecamente motivada por desigualdades de gênero, étnico raciais e econômicas. Amparada pelo monopólio da violência do Estado, atinge, principalmente, os grupos socialmente mais vulneráveis, afetando, de maneira pontual e simbólica, a população em situação de rua. Esse tipo de violência pode guardar relação íntima com as expressões da violência simbólica.

A violência institucional nos apresenta a percepção sobre a mudança cultural após os anos 1960, que ressignificou as expressões de violência ao questionar o privilégio do individualismo moderno, admitindo a experiência singular de pessoas cujas identidades comportam dimensões culturais que não se inscrevem necessariamente na ação coletiva¹⁵ (WIEVIORKA, 2001, p. 6).

Voltando aos números que revelam parte da violência sofrida pela população em situação de rua, nos anos de 2011 a 2014, o CNDDH utilizou a divulgação de dados como estratégia, requerendo das autoridades providências com relação aos casos de violação de direitos. Instituições do sistema de justiça foram provocadas, o que fomentou ações, especialmente no que tange à uma atuação contra a discriminação desse grupo populacional. O Ministério Público de Minas Gerais, por exemplo, realizou a campanha: “*Eu sou morador de rua e tenho*

¹⁵Pour ces diverses approches, le changement culturel renvoyait donc moins à la naissance de contestations collectives qu'au progrès de l'individualisme dans les sociétés industrielles avancées. Deux principales perceptions du changement culturel, qui renvoient à deux familles de problématiques, elles-mêmes diversifiées, coexistent ainsi depuis les années 60. L'une suppose que l'on privilégie la façon dont l'individualisme moderne est vécu dans l'expérience singulière de personnes pour qui l'identité comporte des dimensions culturelles qui ne se transcrivent pas nécessairement en action collective. L'autre conduit à examiner les significations et les orientations culturelles de la mobilisation collective (WIEVIORKA, 2001, p.6).

direito a ter direitos”, iniciada em âmbito estadual e que se estendeu para todo o país, juntamente com a divulgação do canal de denúncia de violação de direitos humanos, o Disque 100.

A partir dos estudos dos dados e da experiência sobre o tema, o CNDDH sugeriu, como perspectiva no processo de construção de novos paradigmas, medidas mais amplas de promoção e defesa de direitos, apontando três objetivos: 1- A urgência da educação em direitos humanos, com vistas a uma mudança civilizacional por meio da educação; 2- A reparação por parte do Estado em razão de sua ação ou omissão no que tange aos direitos violados, como pressuposto na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), da qual o Brasil é signatário, que estabelece a reparação pela medida ou situação que haja configurado a violação de direitos. Esse pressuposto também consta da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no item “Formas de compensação social” (Decreto Presidencial 7.053, de 2009); 3 - Reconhecimento da efetividade dos direitos humanos da população em situação de rua no âmbito jurídico, por meio de um pluralismo jurídico multicultural que reconheça a autonomia e a emancipação como condições essenciais, com amparo legal e concreto para a proteção - a exemplo de outros grupos populacionais, como a população negra, que possui como subsídio o Estatuto da Igualdade Racial -, além de ajustes normativos para combater a discriminação e as desigualdades em todas as suas manifestações, individuais, institucionais e estruturais.

2.3 A desvirtuação do Estado democrático de direito: a perda da práxis comunitária

Assim como Habermas (2002), acredita-se que a democracia só possa ser exercida como uma práxis comunitária. Não como uma comunidade construída a partir da intersubjetividade de um acordo mútuo de cidadãos que se reconheçam reciprocamente como livres e iguais, coisificada como homogeneidade dos membros de um povo, mas como a construção da soberania popular com autodeterminação democrática. Não no sentido de concretização de uma singularidade nacional, mas no sentido de uma ordem política que se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade homogênea de um povo (HABERMAS, 2002, p. 158-159).

Práxis comunitária entendida como a construção de uma prática em sociedade, práticas coletivas daqueles que compartilham um modo de existência, uma forma essencial do Estado democrático de direito e - mesmo que possa parecer redundante - prezando pela união e conjugação entre democracia e Estado de direito.

A práxis comunitária confere legitimidade à democracia ou, de outra forma, a práxis comunitária constrói formas democráticas legítimas. Pode ser entendida também como a prática do comum, que consiste na reciprocidade entre aqueles que compartilham um modo de existência, mesmo cientes das dificuldades erigidas nas várias disputas pelo sentido do que seja o comum (LAVAL; DARDOT, 2015).

Seria uma forma de aproximação entre a democracia de fato e o Estado de direito (LAVAL E DARDOT, 2015). Nessa perspectiva, a práxis comunitária afastaria interesses individuais e privados, próprios do capitalismo contemporâneo e que cerceiam recursos essencialmente comunitários, como a água, a biodiversidade, os alimentos, a cultura, a saúde e a educação, fazendo construções contra a exploração sem freio, em uma gestão comunitária e democrática mais justa de todos os recursos (LAVAL, DARDOT, 2015, p. 110-111). Uma política do comum, ou seja, onde o comum seja o princípio da transformação social, uma forma de aproximação da democracia de fato, pois, quanto maior o afastamento da práxis comunitária, maior a separação entre democracia e Estado de direito. Essa separação favorece uma vontade orientadora sem um conteúdo normativo racional, esgotado no conteúdo expressivo de um espírito popular naturalizado, sem discussão política (HABERMAS, 2002).

A segregação de pessoas e grupos que não gozam do reconhecimento de seus direitos e de sua autonomia, afastados forçosamente de uma ordem política aberta e equânime, confirma o fundamento de que as estruturas contemporâneas buscam a homogeneidade, coisificando pessoas e afastando aqueles que não se moldam por resistência ou por fazerem parte da massa marginal.¹⁶ Esse contexto ilustra a desvirtuação do Estado democrático de direito.

Diante dessa desvirtuação, a práxis comunitária está em colapso, pois os princípios democráticos constitucionais estão afastados e é inventada uma identidade antinatural do

¹⁶ O conceito de *massa marginal* é utilizado no sentido da funcionalidade ou disfuncionalidade com relação ao mercado de trabalho (SOUZA, 2005).

ponto de vista social, ético e moral – ainda que os conceitos de ética e moral sejam manipulados ou utilizados de maneira frágil.

Temos vivido sob a imposição de uma identidade conferida por poderes econômicos hegemônicos que desvirtuam os princípios constitucionais do Estado e deturpam a democracia em prol do consumismo e do individualismo,¹⁷ com a coisificação das pessoas, gerando obstáculos à integração social e a debilidade da tutela jurídica para os mais desfavorecidos econômica e socialmente.

Assim, a práxis comunitária, com relação à massa marginal e, mais especificamente, às pessoas que vivem em situação mais degradante na sociedade (como a população em situação de rua), é vilipendiada e rebaixada, num evidente processo de desumanização.

Esse processo pode ser traduzido como violência do Estado, que desvirtua seus próprios princípios democráticos, ausentes nas ações e opções ideológicas de suas instituições pouco democráticas (com destaque para o sistema de justiça), com mecanismos institucionais de controle que perpetuam os privilégios das classes dominantes, fortemente influenciadas pelos poderes econômicos e que invertem a relação originária do binômio direito/dever.

Além da perda da práxis comunitária, a desvirtuação do Estado democrático de direito causa uma inversão das relações entre indivíduos e Estado. A princípio, em relação aos indivíduos, primeiro vêm os direitos e, depois, os deveres; em relação ao Estado, primeiro os deveres e, depois, os direitos (BOBBIO, 2004). Mas há uma inversão já tão naturalizada, que sociedade e Estado estabelecem o cumprimento de deveres como condição para que sejam assegurados os direitos dos indivíduos.

Essa concepção atinge de forma muito forte as pessoas em situação de rua, que sofrem cobranças e exigências de cumprimento de deveres, mas não alcançam direitos, sobretudo seus direitos fundamentais sociais, direitos que deveriam constituir normas pragmáticas voltadas para o futuro e ter eficácia plena. Nessa ótica, a pessoa é culpabilizada por sua

¹⁷ É importante destacar a diferença entre o individualismo e a concepção individualista. Não afasta-se da prática comunitária a concepção individualista, pois primeiro vem o indivíduo, o indivíduo singular, que tem valor em si mesmo, e depois vem o Estado, e não vice-versa, já que o Estado é feito pelo indivíduo e não o contrário (BOBBIO, 2004, p. 76). Portanto, cumpre ao Estado respeitar cada um, para que todos possam satisfazer suas próprias necessidades e atingir seus próprios objetivos.

condição social, sem que sejam levados em conta os fatores que incidem e perpetuam o fenômeno de pessoas vivendo em situação de rua. Há uma naturalização da violação de direitos, da negação da dignidade humana.

Nessa perspectiva, um ser humano pode ser reduzido a “mendigo”,¹⁸ ou seja, aquele que está de passagem, que não faz parte da comunidade e que, portanto, pode ser descartado e até mesmo morto.

Um exemplo dessa terrível realidade pode ser encontrado em uma matéria da *Revista Fórum*, publicada em 8 de dezembro de 2013, com o título “*Moradores de rua são alvo de protesto em Florianópolis: ‘Não precisamos de mendigos: Fora’*”. A reportagem faz referência à publicação de um grupo de moradores da praia de Canasvieiras, que classifica a presença de pessoas em situação de rua na região como um “descarte de seres humanos” e um obstáculo ao turismo, que aparece na publicação como “Turismo insustentável”:

De uns tempos para cá este problema tem se agravado, e muito. Até a grande mídia tem noticiado o “descarte” de seres humanos, ditos mendigos, aqui em Canasvieiras. [...] não é este tipo de turistas que precisamos e queremos, nem na baixa, nem na temporada de verão.¹⁹

Outro exemplo foi a terrível morte de Galdino Jesus dos Santos, que não pode jamais ser esquecido, o índio do povo Pataxó que, em abril de 2007, estava na cidade de Brasília em busca de apoio para reivindicações indígenas e, de madrugada, enquanto dormia em um ponto de ônibus, foi vítima de jovens de classe média que atearam fogo em seu corpo, vindo a falecer. Em depoimento, os jovens declararam: “*pensávamos que era só um mendigo*”.

¹⁸O termo mendigo está associado à mendicância, ao ato de pedir e à indiligência, o que não corresponde à realidade do fenômeno “população em situação de rua”. Portanto, é um termo inadequado e pejorativo, que desumaniza a pessoa e esconde a negação de direitos.

¹⁹ Disponível em: <http://soscanas.blogspot.com.br/2013/11/turismo-insustentavel.html>. Acesso em: 11/11/17.

3 SOBRE O RECONHECIMENTO DAS NECESSIDADES HUMANAS

As aspirações e realizações do ser humano conferem sentido e propósito à vida, são inerentes à condição humana. Compreendê-las e, sobretudo, tentar efetivá-las constitui um desafio imensurável, mas inerente à realização humana.

Mesmo com a conquista legal de direitos nas esferas individual, coletiva, internacional e nacional, dentre outras, e o considerável progresso dos direitos humanos ao preconizar a promoção e proteção da dignidade humana, mostram-se urgentes, no tempo atual, a busca por entendimento e atendimento das aspirações humanas. Diante da complexidade do ser humano e do contexto das relações humanas, não foi e ainda não é possível à tutela jurídica resguardar todas as condições para a plena realização humana.

Esse poderia e deveria ser o papel do direito, mas há várias limitações impostas em sua essência, como questões morais, de ordem cultural, históricas, democráticas, de fundamentos de igualdade e equidade, dentre outras. Mas um dos problemas centrais pode estar no entendimento do que venham a ser as necessidades humanas e as formas para sua realização.

Para a compreensão das necessidades humanas, partiremos dos entendimentos de Gustin (2014), quando afirma que há uma grande dificuldade de conceituação dessas necessidades, pois não se tem determinado o que é, mas o que falta ser. Para essa autora, tradicionalmente, essas necessidades têm sido postuladas sob quatro suposições:

1º) **Indivíduos necessitam sobreviver:** a segurança da sobrevivência tem sido enfocada como a mais fundamental de todas as necessidades. Por isso, é considerada como própria e natural a todos os seres vivos, e não somente humanos. Mesmo essa necessidade genérica a todos os seres vivos, e não somente humanos é constrangida pelas determinações socioculturais e temporais. Daí a imperiosidade de sua decodificação no sentido histórico para apreensão de especificidades.

2º) **Os indivíduos dependem de integração societária:** as pessoas necessitam trocar experiências, relacionar-se e participar de uma alocação social de bens e serviços que seja distributiva e justa. Essa é uma característica que se opõe à condição do indivíduo só ou segregado. Também outros seres vivos vivem e relacionam-se em comunidade ou sociedades estruturadas a partir de regras de convivência. A integração societária, apesar de sua generalização a todos os seres humanos é algo que se constrói historicamente dentro de um corpo de regras diferenciado para cada modo de organização social.

3°) **As pessoas necessitam de uma identidade:** Há que se individualizar os atores, há que se distinguir os papéis. A alocação de responsabilidade, própria do ser humano, é uma das formas utilizadas para essa individualização. Em certo sentido, isso significa atribuição de consciência e a crença de que as ações dos indivíduos decorrem diretamente das escolhas que realizam em determinado contexto social. Suas opções relacionam-se, pois, há razões conscientes que induzem-nos a ações em determinados ambientes socioculturais e segundo seus constrangimento à individualização.

4°) **É necessário maximizar as competências coletiva e individual de atividade criativa:** a superação das limitações naturais e ambientais e das diversidades culturais do ser humano só é possível através de sua capacidade criativa. Para que isso se realize, é imperioso que o homem se autodetermine e se emancipe no sentido do múltiplo desenvolvimento das potencialidades e possibilidades humanas para superação das restrições. Nesse sentido, é preciso sustentar um patamar mínimo de progresso humano que permita a atualização e recomposição desse potencial (GUSTIN, 2014, p.10).

Gustin (2014) nos aponta que um grande número de teóricos, como Doyal e Gough, Heller, Dworkin e Añón Roig, têm postulado a (re)conceituação das necessidades humanas, tendo em vista a complexidade e os novos contornos do mundo contemporâneo (GUSTIN, 2014). Nessas postulações, assim como outras concepções sobre o assunto, a necessidade humana fundamental do ser humano contemporâneo seria a autonomia, entendida aqui como uma realização possível por meio da emancipação.

3.1 O imperativo das necessidades humanas: emancipação e autonomia

A autonomia como necessidade primordial do ser humano na construção de seu bem estar e de sua realização plena possui um conceito que evolui e se transforma ao longo da história. Segundo Gustin (2014), a autonomia seria transcultural e independente da inserção em categorias sociais, sendo o ser autônomo pessoa capaz de fazer escolhas próprias, de formular objetivos pessoais respaldados em convicções e de definir estratégias mais adequadas para atingi-los; capacidade de ação e de intervenção da pessoa ou do grupo nas condições de sua forma de vida (GUSTIN, 2014).

Nesse sentido, ser autônomo é saber que se está agindo em caráter autônomo em relação aos valores e regras do outro, conceito que nos leva a entender a autonomia dentro da ideia de liberdade. Para Kant, o único direito inato, ou seja, transmitido ao homem pela natureza e não por uma autoridade constituída, é a liberdade, isto é, a independência em face de qualquer constrangimento imposto pela vontade do outro. Em outras palavras, a liberdade é vista como autonomia (BOBBIO, 2004, p. 69).

Mas o conceito de autonomia comporta diversas interpretações. Ao falar sobre os princípios jurídicos da teoria da justiça de Rawls e de definições kantianas, Habermas (2002) discorre sobre a autonomia privada e autonomia pública. Existem pontos conflitantes, carentes de solução quando se trata da autonomia, como a coação, a definição de moral, de valores, a demarcação do que é político, a dicotomia entre as identidades que formam duas esferas: uma dos direitos políticos de participação e comunicação e outra dos direitos liberais à liberdade, ligados ao entendimento de legalidade e que evoluem de geração em geração. O tipo de autonomia política que cabe a uma pessoa na condição primitiva, no primeiro estágio da formação teórica, não pode perpetuar-se no coração da sociedade constituída juridicamente (HABERMAS, 2002, p. 84).

Dessa forma, cada geração teria de conquistar essa autonomia, segundo sua própria concepção de justiça. “Só a partir da perspectiva de seu próprio sistema interpretativo é que os cidadãos podem se convencer da verdade de uma concepção de justiça – adequada para todos” (HABERMAS, 2002). Dentro dessa perspectiva, existe uma aprovação não pública, mas com base em uma coletividade, decorrente de um consenso abrangente, com base no comum, até mesmo para uma justificação pública dos princípios constitucionais (HABERMAS, 2002).

Gustin (2014) nos traz uma explanação sobre diversos aspectos da autonomia, apresentando a teoria paradigmática marxiana. Segundo ela, Marx demonstra que as necessidades são produto da ação humana. Assim, a ideia de homem natural, com poucas necessidades, é rejeitada, pois é justamente o incremento das necessidades que tornariam o homem um ser completo e o sistema capitalista desvirtuaria a condição humana do ser pelo aumento constante da superação das necessidades. E assim, segundo a autora, Marx pressupõe um modelo social em que as necessidades deverão ser contínuas e progressivamente satisfeitas.

Outro aspecto sobre autonomia é trazido por Melkevic (2017), segundo ele, a exigência de autonomia no direito moderno está sempre conjugando as dimensões privada e pública. Sendo assim, a exigência de autonomia individual, que é necessariamente única para cada indivíduo, constitui um pré-requisito não jurídico, que implementa a “consciência” e a “responsabilidade” que deve possuir todo sujeito de direito para ser funcional. A autonomia á qual Melkevic (2017) faz referência diz respeito à capacidade que um indivíduo tem de forjar, ele

mesmo, sua própria normatividade em função daquilo que ele considera que deve orientar sua vida:

A autonomia se confirma, acima de tudo, na “presença”, ou seja, nas deliberações, nos julgamentos, nos cálculos, etc., que emanam de um indivíduo e o levam a determinar a conduta apropriada para o que ele considera ser uma vida um tanto “justa” e “boa”. É, então, igualmente sobre este plano da “consciência” que ele pode se tornar responsável para com ele mesmo e, em um outro registro – e, portanto, indiretamente –, para com os outros (MELKEVIC, 2017, p. 647).

Diante dessas argumentações, podemos perceber que a autonomia tem natureza social e jurídica em constante transição, mas sua validade dependerá da sua interpretação, independente do sistema normativo vigente – que pode possuir estruturas hierarquizadas e difíceis de modificar. Sua validação se dará na própria ação humana, na sua evolução sobre a concepção de direitos e de justiça.

Apesar de a autonomia ser vista como liberdade, podemos dizer que a limitação estaria no caráter integralmente autônomo em relação aos valores e regras do outro apenas quando esses valores não fossem transmitidos ao homem de forma natural – considerando esses entendimentos humanos evidentes em si mesmos – e não por um sistema jurídico e político descompassado. Não se trata, aqui, de um sistema político baseado na negação de autoridade ou da valoração de um modelo específico de governo, mas da necessidade de reconhecer as limitações com relação à autonomia. Viver em comunidade implica condicionar a autonomia, como no caso da liberdade individual.²⁰

Autonomia é liberdade, mas liberdade em relação a quais valores? O que caracterizaria a liberdade? Bauman (2003) nos mostra que a modernidade é caracterizada pelo alto investimento humano na racionalidade, segurança e organização, enquanto na pós-modernidade há um alto investimento humano em uma falsa liberdade, estabelecida na sociedade de mercado, baseada na necessidade de segurança e de consumir:

A promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança. Mas segurança sem liberdade equivale a escravidão (e, além disso, sem uma injeção de

²⁰Bauman (2003) nos mostra que há sempre um “preço” a pagar pelo privilégio de viver em comunidade. Enquanto a comunidade for um sonho, o preço é pago em forma de liberdade, em forma de autonomia, em forma do direito à autoafirmação e até mesmo à identidade.

liberdade, acaba por ser afinal um tipo muito inseguro de segurança); e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e abandonado (e, no limite, sem uma injeção de segurança, acaba por ser uma liberdade muito pouco livre). Essa circunstância provoca nos filósofos uma dor de cabeça sem cura conhecida. Ela também torna a vida em comum um conflito sem fim, pois a segurança sacrificada em nome da liberdade tende a ser a segurança dos *outros*; e a liberdade sacrificada em nome da segurança tende a ser a liberdade dos *outros* (BAUMAN, 2003, p.24).

Portanto, a liberdade verdadeira pressupõe a capacidade de discernimento do indivíduo em relação às suas escolhas, aos seus objetivos pessoais e à sua capacidade de ação, fruto de uma reflexão ou pensamento que leve em conta, por exemplo, a consciência pós-moderna do fracasso – fracasso da modernidade nas utopias que ela nos ofereceu (BAUMAN, 2003).

Nesse sentido, não se pode confundir a autonomia com a falsa liberdade apregoada pela sociedade de mercado e assimilada pelo Estado, que associa escolha a consumo. Entende-se que a autonomia deve ser distinguida dos desejos de consumo, do crescimento da liberdade individual de escolha para o consumo, do desejo de desinstitucionalização para a desvinculação com o outro, longe da comunidade, do querer tornar-se mais seguro em relação ao outro na busca de segurança individual com relação à violência, enfim, da liberdade atrelada ao sentimento de autonomia e poder com relação ao outro sem a consciência da necessidade da práxis comunitária, de dependência da vida em comunidade e dos desafios de viver em comunidade, e também dos conflitos que isso enseja, mas que são inerentes à comunidade, à condição humana.

Desse modo, para a realização da autonomia, é necessária, antes de tudo, a emancipação, entendida como a capacidade do ser humano, de suas comunidades ou grupos de reavaliar permanentemente suas estruturas sociais, políticas, culturais, econômicas, bem como de avaliar o aprisionamento em que se está inserido. Isso confere condições de saber os limites da liberdade e quem impõe esses limites, ou seja, a saída da superficialidade.

A emancipação confere condições de entendimento em diversos planos, tanto jurídico-democráticos como políticos, no contexto pessoal e social e também no âmbito das potencialidades humanas em nível individual e coletivo; cria condições para a obtenção de consciência e propósitos reais para a autonomia.

3.1.1 A emancipação e a inversão da ordem das coisas no Estado Democrático

Falar das necessidades humanas também implica em falar de direitos fundamentais. As necessidades humanas são abarcadas pelos direitos fundamentais, notadamente os consubstanciados pela Constituição Federal Brasileira de 1988?

Este estudo preconiza que, sem o estabelecimento da emancipação e autonomia, não se pode efetivar, de forma plena, os direitos inscritos na Constituição Federal. Parte da premissa de que, para a realização dos direitos fundamentais pelo Executivo, por exemplo, seria necessário – ou deveria ser condição – que a administração pública fosse democrática, o mesmo sendo válido para as instituições de fiscalização e os Poderes Legislativo e Judiciário.

Essa democracia, se inserida na práxis comunitária, seria, então, uma democracia de fato, ou seja, pessoas inseridas na práxis comunitária e com a emancipação e autonomia desenvolvidas e respeitadas. Portanto, toda a obrigação jurídica e política no Estado deve se fundamentar, necessariamente, na emancipação e na autonomia humanas. Sem isso, não é possível efetivar plenamente os direitos fundamentais.

Como citado, a falta de consciência com relação à inversão das relações entre indivíduo e Estado exemplifica a emancipação como necessidade humana primeira. Conforme Bobbio (2004) nos aponta, a relação política, por excelência, está na conexão entre governantes e governados, entre quem tem o poder de abrigar decisões e quem deve obedecê-las, relação que pode ser considerada do ângulo dos governantes ou dos governados.

Mas, geralmente, o primeiro ângulo é sempre dos governantes, sendo o indivíduo singular, essencialmente, um objeto do poder, um sujeito passivo. Dessa forma, o Estado, considerando a obrigação primária dos cidadãos de obedecer às leis, impõe o cumprimento de deveres e não a garantia de direitos para o conseguinte cumprimento das obrigações.

Essa ordem da relação é fortalecida no reconhecimento de um sujeito ativo e não de um indivíduo singular, com seus direitos originários, válidos, contra o poder do governo. Ela vale para um povo em sua totalidade, na qual o indivíduo singular desaparece como sujeito de direitos.

É necessário inverter essa relação, adotando a perspectiva de que a ação estatal deve partir do reconhecimento de que todas as pessoas são detentores de direitos, considerando a singularidade do indivíduo ou de seu grupo distinto, processo favorecido pela emancipação. Na relação com o Estado, os indivíduos devem pensar que primeiro vêm os direitos e, depois, os deveres; em relação ao Estado, primeiros os deveres e, depois, a exigência de direitos. Essa é uma premissa que deve ser incorporada à prática do direito.

É necessária a construção de uma nova ordem do pensamento jurídico na tutela dos direitos, com mudança nas relações entre governantes e governados, passando pelo reconhecimento da prática de pessoas emancipadas e revestidas de autonomia. Dessa forma, se conseguiria validar as ações estatais nos planos social, político e jurídico e, porque não, realizar um plano além dos limites conhecidos.

3.2 A emancipação e a autonomia por meio da dialogicidade

Partindo do pressuposto que a emancipação e a autonomia são imperativos, é compreensível a necessidade de uma estratégia para a construção de entendimentos e conceitos que sirvam de diretrizes para o alcance dessas necessidades em seus diversos planos.

Nessa perspectiva, assumo mais uma vez o entendimento de Gustin (2014), que propõe a dialogicidade como método e a autonomia interativa e discursiva como fundamento para repensar as relações tradicionais entre as esferas jurídica e política.

A dialogicidade se faz necessária na medida em que a legitimidade das necessidades humanas estaria no conteúdo social e cultural, obtidos a partir de consensos discursivos, conjugados com o exercício da democracia. Ela seria uma estratégia para a melhor compreensão das necessidades humanas e um meio para a emancipação. Nesse sentido, seria um instrumento para o alcance da autonomia, em especial pelos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade social e pelos mais violados no reconhecimento de seus direitos.

Relembro Milton Santos (2006), para quem os pobres abrem um debate novo, inédito, às vezes ruidoso, uma vez que as populações e as coisas presentes dentro dos grandes sistemas

das cidades encontram novos usos e finalidades para novas articulações e novas normas para satisfazer todos os tipos de carência, do consumo à carência de participação e cidadania.

Arrisca-se dizer que os espaços comuns, a comunidade ou coletivos de concepções horizontalizadas, com características que remetem à solidariedade humana e ao desenvolvimento de políticas antitéticas ao capital, podem trazer possibilidades de compreensão das necessidades humanas reais e de sua realização. Não se fala aqui da vontade de um povo considerada sob o aspecto jurídico somente, mas de concepções que envolvem as necessidades da pessoa como indivíduo único, ou de seu grupo ou coletividade, levando em conta aspectos como cultura, histórias, trajetórias, perpassando pela compreensão da violação de direitos e aspirações distintas.

Por meio da dialogicidade, as necessidades humanas, da pessoa ou de sua coletividade, podem ser refletidas de maneira crítica, compreendidas e reconceituadas, o que pode corresponder a uma forma de emancipação.

Podemos pensar que essa dialogicidade já não é uma novidade, especialmente para os grupos considerados como “minorias”, que buscam dar voz às suas necessidades, violações, assim como concepções e tradições, para terem o que entendem por seus direitos reconhecidos e promovidos. É o que vemos nos movimentos de lutas das mulheres, dos negros, dos deficientes, das comunidades tradicionais, dentre outros. Contudo, pode-se afirmar que, para a população em situação de rua no país, esse processo é ainda novo, iniciado apenas nas últimas décadas, com a fundação de movimentos organizados, com pautas definidas, com bandeiras de luta, como o Movimento Nacional da População de Rua.

Essa concepção de emancipação e autonomia conferidas por meio da dialogicidade deve ser incorporada no Estado democrático de direito e na tutela jurídica. Essa seria uma responsabilidade essencial do Estado, de suas instituições, mas também da sociedade, observando a lógica social em seu próprio tempo, consciente dos fracassos de certas utopias e considerando que, no tempo atual, pode-se estar correndo para lugar nenhum quando se acredita nas promessas de prazer e felicidade da sociedade de mercado, nas falácias do neoliberalismo.

Falar sobre as necessidades humanas, em especial na contemporaneidade, nos remete a enormes desafios, tanto no que diz respeito à compreensão, quanto no atendimento dessas necessidades. O mal-estar mundo pós-moderno está ligado a uma espécie de irracionalidade (BAUMAN, 1998) ou, pode-se dizer, a iniquidade da sociedade de mercado agrava a situação, entretanto há uma omissão da sociedade e da tutela jurídica, notadamente em relação aos grupos de pessoas que ainda não alcançaram sua emancipação e autonomia.

3.2.1 Estratégia metodológica

O papel daquele que se propõe a conhecer a realidade, especialmente o pesquisador, é de refletir de forma crítica, em seu estudo e na interlocução com o fenômeno ou fato social pesquisado, os entraves e as possíveis contribuições para a emancipação e autonomia.

No caso da seara jurídica, arrisca-se a dizer que pode haver uma resistência ao reconhecimento da emancipação e da autonomia por parte do pesquisador, pois o ensino jurídico é estruturado na valorização excessiva de critérios lógico-formais e unidisciplinares (GUSTIN, 2010). No entanto, a dinâmica social não pode ser estudada e compreendida apenas sob esses critérios, pois eles, inevitavelmente, fragmentam o campo científico, atribuindo maior valor à produção de conhecimento especializado e autossuficiente, o que, indubitavelmente, não propicia uma compreensão mais próxima do real acerca do fato social, tampouco promove transformação social.

A forma como o fenômeno social da população em situação de rua é tratado no país, o escasso número de pesquisas e propostas inovadoras e eficientes para a promoção e efetividade da proteção e da garantia de seus direitos pode, em parte, ser atribuída à fragmentação do campo científico e a esse conhecimento autossuficiente.

A ausência de trabalhos acadêmicos mais multidisciplinares e interdisciplinares, que observem e, sobretudo, reconheçam o protagonismo, os saberes da pessoa ou grupo pesquisado, em contraponto aos critérios lógico-formais, podem ser empecilhos à construção de proposições que levem à autonomia.

Nesse sentido, não se pode deixar de falar em algo fundamental: a metodologia. Em consonância com o que foi dito, parte-se do pressuposto de que o método deve levar em conta a autonomia interativa e discursiva, sendo papel do investigador reconhecer e promover a fala, as concepções e entendimentos dos interlocutores do estudo, levando em conta suas realidades e potencialidades na esfera comunicacional (SANTOS, 2006).

Ao se referir a uma metodologia que leve em conta a autonomia interativa e discursiva, vários aspectos poderiam ser abordados, como a relação entre o pesquisador e interlocutores ou o processo de sistematização pelo qual as pessoas ou grupos passam. Aqui, quer-se pensar nessa relação não somente do ponto de vista estrito de uma pesquisa formal, mas no cultivo de interações que podem provocar mudanças em práticas e sistema de valores, focadas no protagonismo e nos direitos das pessoas ou grupos que passam pela sistematização. Para Fumagalli (2000),

[...] além de melhor conhecer a experiência, os indivíduos e grupos que passam por um processo de sistematização não permanecem os mesmos: sem dúvida, tanto suas práticas como seus sistemas de valores passam por mudanças. E este momento de análise e interpretação desempenha um papel significativo no desencadeamento e na orientação dessas mudanças (p. 11).

Nesse caso, destaca-se a postura pedagógica na adoção de processos metodológicos participativos, que pode exigir uma atitude mais ativa do pesquisador, no sentido de tentar promover, de fato, o que se pode chamar de aspectos emancipatórios na realização da pesquisa, algo fundamental, mas nem sempre levado em conta pelo pesquisador. Esse é um grave problema dentro da pesquisa jurídica, pois o pesquisador pode assumir, na sua atuação como operador do direito, uma autossuficiência distanciada da realidade social, bem como da proposta de construção de um direito transformador, emancipador.

A estratégia de utilizar metodologias comunicativas, como entrevistas participativas – ou dirigidas –, rodas de conversa, dentre outras, pode ser mais favorável ao desenvolvimento de uma postura pedagógica por parte do pesquisador ou locutor que pretende se comprometer com a realidade.

Ao se obter depoimentos como fonte de investigação, faz-se necessário extrair daquilo que é subjetivo e pessoal dos entrevistados, ou informantes, justamente o que reverbera na dimensão coletiva, ou seja, o que permitirá compreender a lógica das relações que se

estabeleceram no interior dos grupos sociais dos quais o entrevistado participa em um determinado tempo e lugar (AFONSO, 2008).

Uma característica primordial do compromisso metodológico é a problematização e a reflexão que o pesquisador poderá promover junto ao seu interlocutor. Cumpriria, então, ao pesquisador tratar do tema pesquisado suscitando a reflexão, a contemplação e a crítica, relacionando-o com o contexto de vida do seu entrevistado, ou participante, incentivando-o à ressignificação de questões, levando-o ao reconhecimento da dimensão social do problema tratado, do contexto de suas vulnerabilidades, das violências sofridas e do fato de ser ele detentor de direitos.

Por conseguinte, o pesquisador/locutor assume o papel fundamental de valorar e promover a dialogicidade, organizando e articulando as informações recebidas, os pensamentos e experiências de seu entrevistado/participante/interlocutor para conhecer ou receber informações novas, afirmá-las e até mesmo para promover a construção ou a desconstrução de conceitos. Segundo Afonso (2008),

[...] a reflexão não depende apenas da quantidade de informação mas precisa também de qualidade. Precisa também de articular a informação recebida a outros pensamentos e experiências. Às vezes isto implica em construir uma informação nova. Às vezes significa desconstruir – isto é, compreender a forma como estamos pensando, as associações que estamos fazendo, os valores que sustentam o nosso ponto de vista, etc. – um ponto de vista. Às vezes, um pouquinho de conteúdo gera muito mais reflexão do que um monte de informações [...] que não são compreendidas nem processadas (p.23).

Nessa metodologia, o pesquisador deve reconhecer o diálogo como uma prática social, que depende diretamente de fatores sociais e institucionais, devendo ser observados, como sugere Afonso (2008), fatores ligados à postura que os próprios sujeitos assumem na relação de comunicação, assim como a natureza das reflexões. É importante, ainda, considerar a forma de executar a dialogicidade:

Para existir uma reflexão os participantes precisam se abrir para conhecer e questionar o próprio horizonte e, igualmente importante, que se abram para conhecer – e questionar, claro - os horizontes novos que o grupo e os coordenadores trazem para consideração. Ou seja, que se abram para a experiência de pensar, trocar e dialogar (2008, p.25).

Daí a importância do papel do pesquisador que, no comprometimento com a metodologia, deve conferir legitimidade ao conteúdo social e cultural obtido a partir da dialogicidade.

3.2.2 Emancipação e autonomia para a população em situação de rua

Mas a questão que se apresenta é: como as pessoas e grupos que vivem em uma condição de constante desumanização e de negativa de reconhecimento, pela sociedade e pelo Estado, como é o caso das pessoas que se encontram em situação de rua, poderiam desenvolver sua própria emancipação e autonomia?

Antes de qualquer coisa, é necessário compreender a realidade, mas não a partir do senso comum ou da norma jurídica, por vezes distanciados da verdadeira dinâmica social ou com entendimentos inadequados da tutela jurídica. Deve-se pensar a partir da própria pessoa ou grupo para o qual se destina a satisfação das necessidades.

Conforme visto, há uma diversidade de concepções entre pensadores da filosofia e da sociologia sobre as necessidades humanas, mas este estudo considera que a principal necessidade humana está concentrada na emancipação e autonomia. Mas, para a realização e instrumentalidade dessas necessidades, como distingui-las? Essa é uma questão que perpassa o tempo e as lutas históricas pelo reconhecimento de direitos.

O percurso de construção e de definição dos direitos humanos começa pelo estabelecimento dos direitos universais inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, chegando à construção de diversos documentos positivados pelo mundo afora, com vistas à guarda da dignidade humana. Esses documentos são decorrentes de processos históricos de luta pelo reconhecimento jurídico da dignidade humana e da igualdade entre todos, direitos que definem as condições indispensáveis ao desenvolvimento da pessoa humana.

Esses processos de luta por direitos ou pelo reconhecimento das necessidades humanas em seu tempo e espaço específicos exigem que o direito seja reconceituado, o que pode ser feito por pessoas que se emancipam por meio do diálogo, seres sociais que contribuem para novas compreensões da tutela jurídica e, também, para interpretações e formulações de novos instrumentos.

No caso específico das pessoas que vivem na rua e que dela sobrevivem, a afirmação de seus direitos é uma forma de construção social e oportunidade de emergência de lutas em defesa de seus direitos – de direitos fundamentais e de novos direitos, pois a dinâmica social cria novas necessidades, como o direito de participar da formulação de políticas públicas ou a criação de formas alternativas de moradia e de garantia da saúde.

Foi isso o que aconteceu nos anos de 1990 e início dos anos 2000, quando aconteceram as já citadas chacinas da Candelária (1993) e da Praça da Sé (2004). Esses tristes eventos provocaram a mobilização de grupos da sociedade civil em um movimento pelo reconhecimento dos direitos desse grupo populacional, o que culminou na criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Essa organização busca fazer parte do controle social e da elaboração de políticas públicas nas diversas esferas de governo, erigindo pautas em defesa de direitos sociais como saúde, moradia e trabalho digno.

Movimentos, organizados ou não, se engajaram na luta para trazer às pessoas na condição de total negação de seus direitos a compreensão de liberdade, de autonomia e de emancipação. Embora nem sempre com esses objetivos tão claros, permitiram o diálogo, a escuta e a interação entre os atores sociais, favorecendo a saída da superficialidade, do plano imediato das coisas, em direção a análises e críticas mais profundas acerca do contexto social em que estão inseridos.

Um das consequências da atuação desses movimentos é que a população em situação de rua, historicamente silenciosa (ou silenciada) e quase invisível, hoje propaga a complexidade das necessidades humanas, as quais a tutela jurídica, de fato, não alcança. Portanto, a luta desses grupos e a resiliência das pessoas que se encontram em situação de rua não permitiu a estagnação. A garantia dos direitos desse grupo populacional é pautada como um desafio e uma obrigação, sobretudo jurídica (uma vez que o direito deve servir como instrumento de transformação social), permitindo ao menos a instrumentalidade da busca pela realização das necessidades humanas. Isso só é possível por meio da qualificação política e jurídica de pessoas e movimentos sociais, que precisam contar com funções instrumentais, políticas e simbólicas do direito a seu favor. É preciso lembrar que os direitos não são meros dados, mas resultado de lutas, possíveis a partir da emancipação e autonomia.

Foi assim que se chegou a um momento importante no país para esse grupo populacional: a edição da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Decreto Presidencial 7.053, de 2009, fruto de processos dialógicos e de luta, edificados por movimentos da sociedade civil. Mas essa é apenas uma parte, ou o início, do reconhecimento e efetividade dos direitos desse grupo populacional tão violentado, sobretudo no reconhecimento de sua capacidade dialógica emancipadora.

3.3 Dialogicidade: compreendendo as necessidades da população em situação de rua e a percepção sobre as instituições do sistema de justiça

Considerando a necessidade de repensar as relações tradicionais na esfera jurídica e política, a partir do reconhecimento da dialogicidade como estratégia metodológica, tentou-se compreender as necessidades de quem está em situação de rua, sob a sua própria perspectiva. Nessa tentativa, não se pode ignorar a possibilidade de a realidade ser dada integralmente apenas sob o prisma do pesquisador ou, ainda, haver vitória total dos paradigmas da comunidade – sociedade (KUHN, 2009), também absorvidos pelo pesquisador. Ainda assim, a pesquisa busca conhecer de forma mais próxima o entendimento e a compreensão do interlocutor ou participante, a partir dele mesmo.

Portanto, este trabalho tentou compreender a realidade das pessoas em situação de rua, suas necessidades, bem como o entendimento desse grupo populacional sobre as instituições do sistema de justiça que, supostamente, possuem a tutela constitucional de defesa e promoção de certas necessidades fundamentais. Tal verificação foi realizada por meio do desenvolvimento de um processo dialógico.

Como estratégia metodológica, optou-se pela pesquisa participante,²¹ considerando que a pesquisadora/investigadora já atuou na defesa dos direitos da população em situação de rua, mergulhando nas carências e violações de direitos que, recorrentemente, acometem esse grupo. Portanto, a pesquisadora estava integrada ao campo pesquisado.

²¹ Na pesquisa participante, ou ação participante, o investigador é ou se torna um integrante do campo investigado e dele participa efetivamente (GUSTIN, 2013).

A pesquisa não apresentou como estratégia a passividade com relação ao grupo pesquisado, empregando uma forma que conduz os atores sociais à autocrítica sobre o problema. A adoção dessa forma se deve ao entendimento de que somos atores sociais, capazes de problematizar nosso campo de ação e, com certeza, transformá-lo. Corrobora-se a tese de que há que se instaurar um processo onde as pessoas se tornem atores conscientes de sua condição degradante e das suas possibilidades de solução (GUSTIN, 2010).

O procedimento utilizado foram as rodas de conversa, realizadas na rua e em locais de oferta de serviços para esse grupo populacional na cidade de Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais.

A pesquisa concentrou-se na rua e em locais de oferta de serviços para a população em situação de rua, mas também poderia ser em espaços de debate e discussão sobre direitos e construção de políticas públicas para o grupo populacional em questão, nos quais a pesquisadora possui inserção. Contudo, buscou-se conhecer a realidade de pessoas ou grupos que estão em situação de rua, ou que possuem trajetória de rua, e que não necessariamente são participantes desses espaços, que não pertencem, por exemplo, a movimentos sociais, mesmo que a pesquisa tenha sido realizada em espaços nos quais o Movimento da População em Situação de Rua pode, de certa forma, participar da gestão. A justificativa é que, em alguns casos, os participantes desses espaços podem estar mais politizados, com pautas acerca de direitos já estabelecidas e com compreensão e conhecimento sobre as instituições do sistema de justiça ou até mesmo com certa aproximação, notadamente no caso da Defensoria Pública e do Ministério Público de Minas Gerais.

As indagações foram direcionadas à compreensão das necessidades de quem está em situação de rua, suas principais dificuldades, violações de direitos e formas de superação dessa condição. E, finalmente, visou a conhecer o entendimento e a percepção desse grupo populacional sobre as instituições do sistema de justiça.

As principais indagações se relacionavam com: a) a identificação das principais necessidades; b) o que faz com que permaneçam em situação de rua; c) o que poderia contribuir para a saída ou superação da situação de rua; d) o entendimento sobre a autonomia e emancipação; e) o conhecimento sobre a existência e as atribuições das instituições essenciais à justiça,

notadamente Ministério Público e Defensoria Pública; f) a verificação da entrada, atendimento e/ou ações dessas instituições. Ademais, foram feitas indagações com o objetivo de fomentar a autocrítica sobre os problemas que tocam esse grupo populacional.

As observações nas rodas de conversa ocorreram no período de junho de 2017 a março de 2018. O método aplicado tem aspecto qualitativo e, dessa forma, uma amostragem intencional. É preciso esclarecer que não foi possível dimensionar exatamente o número de pessoas que participaram das rodas, pois a presença se deu de forma espontânea, as pessoas podiam ouvir, intervir, discutir, se aproximar e sair quando quisessem; calculo que aproximadamente 60 pessoas passaram pelas rodas.

As rodas de conversa ocorreram na cidade de Belo Horizonte, sendo que a primeira aconteceu no meio fio de uma avenida de grande circulação de pessoas em situação de rua, a Avenida do Contorno; a segunda roda foi realizada em um serviço público para a população em situação de rua, o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro Pop); e a terceira e quarta rodas ocorreram no Cine Pipoca, evento onde filmes são apresentados e discutidos junto à população em situação de rua, promovido pelo Movimento da População em Situação de Rua com o apoio da Pastoral do Povo da Rua de Belo Horizonte.

Algumas dificuldades foram encontradas nas rodas de conversa. Primeiro, a de concentrar as pessoas para iniciar as discussões e fazer com que elas permanecessem até o final, pois muitos estavam nos espaços para cuidar da higiene, lavar roupas, alimentar-se ou na rua à espera da abertura de algum serviço, como abrigo ou o almoço no Restaurante Popular. Ademais, como já dito, buscou-se a espontaneidade, sem o estabelecimento de regras ou normas para as discussões.

Outra questão foi com relação à necessidade de esclarecimentos sobre conceitos, significados, funções, relacionados ao tema, como a explicação sobre o papel das instituições do sistema de justiça e de seus agentes. Quando souberam que a pesquisadora é da área do direito, os participantes quiseram fazer perguntas pessoais sobre direito previdenciário, trabalhistas e de família, dentre outras.

Dessa forma, muitas questões foram apresentadas, mas foi feita uma seleção das falas e situações que tiveram maior significado para este trabalho.

Primeiramente, os participantes destacaram como principal fator para a ida para as ruas a quebra dos vínculos familiares, em decorrência de problemas de ordem familiar, o que coaduna com os dados de outras pesquisas realizadas, informados na introdução deste trabalho.

Um dos interlocutores da primeira roda de conversa, um senhor de 46 anos, falou sobre violência e abandono na infância, que fizeram com que ele fosse para as ruas com apenas 12 anos de idade. Ele relatou que sofreu diversas violências por parte do padrasto e que, se não fosse para a rua, poderia morrer. Outros participantes também falaram sobre violência na família, brigas ou a falta de aceitação e alguns citaram problemas relativos ao uso de drogas, o que fez com que deixassem a família.

Algo importante a ser destacado é que, apesar de o motivo para as pessoas terem ido para as ruas ser a quebra de vínculos familiares, a volta para a família de origem não foi apontada como uma possibilidade de saída ou de superação dessa condição. Isso é algo claro, pois muitos relatavam a violência sofrida em âmbito familiar, doméstico.

Também foi verificado que a maioria dos participantes tinha mais de três anos de trajetória nas ruas, alguns há mais de dez anos nessa condição. Sobre o gênero, essa população é formada, majoritariamente, por homens. No entanto, apesar de serem minoria, as mulheres estavam presentes e se expressaram de forma contundente.

As indagações sobre as necessidades, inicialmente, tiveram como resposta dos interlocutores a “oportunidade”. Percebeu-se que eles não atribuíram a sua condição diretamente à pobreza ou a questões políticas ou econômicas, mas à ausência de “oportunidade”. Entre outras, apontaram a falta de oportunidade de moradia e, mais fortemente, a falta de oportunidade de trabalho.

Ao falar sobre essa “oportunidade”, os interlocutores fizeram referência à discriminação, em função da falta de endereço fixo, ausência de documentos, condição social. O julgamento dos

outros a respeito dessa situação gera a negativa de emprego formal, por exemplo. Também foi exposto que a necessidade de trabalhar, ou de ter um trabalho, estava ligada à condição de dignidade. Ficou evidente a valoração da condição humana a partir do trabalho, formal ou informal, e, por conseguinte, o acesso à condição de pessoa que possui direitos. Os participantes conferiam a qualidade de pessoa detentora de direitos à condição de ter um trabalho, formal ou informal.²²

Sem desconsiderar o valor do trabalho na constituição humana, nota-se uma ausência de conhecimento e reconhecimento da necessidade de garantir a condição de detentor de direitos a toda e qualquer pessoa humana, de forma incondicional.

Esse fato ilustra os entendimentos a respeito da vulnerabilidade e do conceito de detentor de direitos discorridos no capítulo introdutório, quando foi explicitado o equívoco das concepções que levam o indivíduo a crer apenas em seus próprios recursos para ser reconhecido como sujeito de direitos. Nesse caso, as pessoas em situação de rua estariam em desigualdade no plano do agir jurídico.

Pode-se inferir que, para os participantes das rodas de conversa, o direito ao trabalho possui um status mais elevado do que qualquer outro direito, que ficam submetidos à regulação do principal tipo de vínculo entre a pessoa humana e o sistema capitalista: a relação de emprego.

Foi constatada a necessidade de ampliar a visão dos participantes sobre a condição humana e de ajudá-los a enxergarem-se como sujeito de direitos, independente da condição social, assim como a necessidade de trabalhar o reconhecimento da contribuição social existencial de cada indivíduo no mundo, na sua sociedade, independentemente de seu status social.

Esse problema também está ligado a questões de ordem democrática e de segregação jurídica, tendo em vista que o direito pressupõe uma igualdade formal que, na realidade, é inexistente.

²² Segundo os princípios de Rawls, o “trabalho” seria um “bem”, e em nome da justiça social deveria ser distribuído de forma justa (CORSANI, 2013). Contudo, voltamos ao fundamento de Gorz, apresentado por Antonella Corsani (2013), segundo o qual o trabalho não é um bem, mas uma atividade necessária, segundo as normas definidas pela sociedade e que reconhece, socializa e atribui direitos; e na medida em que o peso da necessidade do trabalho diminui na sociedade, o respeito à dignidade humana requer que o trabalho seja de forma equânime distribuído. O trabalho não pode jamais ser considerado um bem, como na perspectiva neoliberal, podendo ser limitado, precarizado, barganhado, não reconhecido como um direito. Lembrando ainda que o trabalho é garantido como um direito social pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 6º.

As primeiras indagações levaram à reflexão sobre a emancipação dos interlocutores, com discussão sobre a capacidade crítica deles para avaliarem a própria condição, as estruturas sociais, políticas, econômicas, culturais e de direito ora dominantes e que desvirtuam a condição humana.

Essas indagações, sobretudo acerca da questão do trabalho, também levaram à reflexão sobre a atuação do pesquisador e de sua contribuição prática para o despertar de críticas reflexivas, necessárias de serem apresentadas durante as rodas de conversa.

Vejam os dois relatos com relação à valoração do trabalho, quando apresentadas indagações sobre a autonomia:

Primeiro Interlocutor: *“O governo não nos deixa trabalhar, a gente consegue um dinheirinho para vender honestamente na rua, no sinal e a guarda municipal vem e leva tudo. Ninguém sabe o que eu passei para poder vender um produto, dá muito ódio”. “Agora eu estou aqui, sem dinheiro para comer”. “[...] e a cara de discriminação das pessoas, eu só quero vender para viver direito, ter minha casa, minhas coisas e as pessoas me olham como se eu fosse lixo. Eu me humilhei e não consegui vender”; “Não quer comprar não compra, mas não precisa humilhar”.*

Segundo Interlocutor: *“Eu acho que devem dar oportunidade para quem tá na rua, para as pessoas trabalharem, se paga 120 reais para trabalhar na obra, carregar peso, que pague 70, 50 reais para quem tá na rua, porque ele precisa de alguma coisa, quem tá nessa condição tem que pegar tudo, precisa é de trabalhar, porque precisa comer”.*

O segundo relato causou a necessidade de problematizar a questão do trabalho sob o aspecto da igualdade, a discriminação com relação ao valor da mão-de-obra. Espontaneamente, a conversa se voltou para a discussão e relatos sobre a distinção do valor pago pela mão-de-obra de quem tem um endereço fixo e daquele que não tem, que está em situação de rua. Nesse momento, foi levantada a questão da discriminação ligada à condição social e ao acesso ao trabalho, o porque daquele que está na rua ganhar menos que qualquer outro trabalhador – questões sobre equidade e igualdade.

Na sequência, no decorrer da problematização, o Segundo Interlocutor rebateu: “*o que importa é se você vai dormir sem fome, eu preciso comer, eu preciso sobreviver, quem precisa comer não pode escolher*”; “[...] *falta de dignidade é não comer, é ter fome*”. Essa fala causou grande indignação e desconforto e, por outro lado, demonstrou certa naturalização da discriminação daqueles que estão em situação de rua, como se pudessem ser tratados de forma distinta, pejorativamente com relação ao acesso ao trabalho (discriminação que também repercute em outras áreas). A discussão sobre o trabalho continuou com contestações, mas após o debate o grupo ponderou a necessidade de reconhecimento da condição de igualdade entre todos. A discussão sobre o trabalho mostrou como a necessidade de emancipação é latente e como o diálogo é um meio fundamental, uma vez que a emancipação ocorre socialmente.

A partir da suposição teórica do trabalho referente às necessidades humanas, tentou-se abordar de forma mais clara a autonomia e a emancipação. De imediato, os participantes ligaram esses conceitos à liberdade de escolha; falaram sobre a falta de liberdade para escolher o local onde dormir, o que comer, onde andar. Dessa forma, verificou-se que os participantes associavam a falta de autonomia e emancipação à falta de liberdade com relação a suas escolhas e desejos pessoais.

Mas o direito de escolha ganhou destaque nas discussões, com muitas falas que se referiam à liberdade de escolha em face da incipiência e das escassas opções oferecidas pelos serviços públicos ofertados: “*Na rua é fila para tudo, fila para jantar, fila para dormir, fila para entrar, fila para sair*” [...]; “*na rua... na rua não há autonomia. Na rua você não escolhe nada*”. Ou seja, a percepção é de que na rua não há liberdade e, portanto, não há autonomia. Mas, a respeito da liberdade relacionada ao direito de ir e vir, um dos participantes defendeu:

Terceiro Interlocutor: “*Na rua você pode andar em qualquer lugar*”. “*Na rua você tem liberdade para andar aonde você quiser*”.

O interlocutor acima destacava o que, no seu ponto de vista, representava uma vantagem de se estar na rua: a liberdade de ir e vir e de estar aonde quisesse. Contudo, em seguida, outro interlocutor contrapôs:

Quarto Interlocutor: *“na rua você não pode ir a todo lugar, as pessoas não querem que você esteja em certos lugares, tem rua que você não pode nem passar”. “[...] tem lugar que você vai e a polícia, a guarda, já chega te expulsando”.*

Esse interlocutor teve uma interpretação distinta do Terceiro Interlocutor sobre o direito de ir e vir na rua. Uma grande violação de direitos da população em situação de rua é a remoção arbitrária, uma violência institucional cometida por instituições da segurança pública, notadamente por agentes das policiais militares e guardas municipais, ou por agentes da fiscalização municipal, que abordam e retiram arbitrariamente pessoas dos locais onde estão instaladas, sem qualquer atendimento às necessidades fundamentais, como a de abrigo ou alimentação.

Um dos apontamentos feitos pelo CNDDH (2014) com relação à violência institucional é justamente a necessidade de orientação, formação e, principalmente, sensibilização de agentes públicos para atuarem junto à população em situação de rua. Além dessa atuação de agentes públicos, o CNDDH também destaca que o mesmo tipo de violência é cometida por particulares, sobretudo contra pessoas em situação de rua que ficam em áreas de comércio. Outro interlocutor relatou um fato importante:

Quinto Interlocutor: *“eu fui retirado de um lugar que iam fazer minha defesa porque eu estava sujo,[...] no mercado também não pode entrar”.*

O Quinto Interlocutor não soube informar a qual lugar se referia, pareceu se tratar de alguma instituição do sistema de justiça, talvez a Defensoria Pública, pela forma como ele explicou a sua demanda. Destaca-se que a Defensoria Pública de Minas Gerais foi uma das primeiras instituições a ter uma Portaria - normativa - que dá prioridade de atendimento às pessoas em situação de rua e, em consonância com sua função constitucional, a recepcionar pessoas em situação de extrema pobreza.

Outra questão recorrente citada pelos participantes nas rodas de conversa foi a moradia; vários interlocutores falaram sobre ter um local para viver. O interessante é que não se referiram propriamente a ter uma propriedade, mas a ter um local para preservar sua intimidade, um

“canto” para morar. Nas falas, a moradia fazia referência a um local para exercer sua individualidade, sua intimidade, um lugar notadamente distinto do serviço público de abrigamento, como uma república.²³

Os participantes repudiaram por diversas vezes os serviços de abrigamento, relatando superlotação e infestação por pragas, como percevejos e pulgas. Também foram descritas situações de conflito por causa das regras, como o horário limite de entrada. Esse é o caso do Albergue Municipal Tia Branca, com 400 vagas para o acolhimento de pernoite a homens adultos, que abre para entrada das pessoas em situação de rua às 17 horas, horário em que muitos ainda estão trabalhando. Uma Recomendação²⁴ do Ministério Público de Minas Gerais, do ano de 2016, solicitou a regularização do serviço de acolhimento institucional em Belo Horizonte, especialmente da unidade Tia Branca.

O incômodo com a inflexibilidade das regras foi apresentado pelos participantes, que demonstraram inconformismo com regras pouco lógicas e coerentes com a realidade de quem está na situação de rua. Nesse aspecto, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais²⁵ determina que o atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos, favorecendo o convívio comunitário e com regras construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários (MDS, 2014).

Também foi citada a inexistência de um abrigo adequado para o recebimento de famílias. Em Belo Horizonte, apenas o Abrigo São Paulo, com 200 vagas totais para acolhimento, atende mulheres e homens em situação de rua, mas também migrantes e atingidos pelas chuvas em situação de emergência.

Também faz parte do atendimento institucional dos locais de abrigamento o atendimento socioassistencial, mas nem sempre ele é realizado de forma adequada, devido ao elevado número de pessoas recebidas pelo serviço. Essa situação também está em desacordo com o

²³ Serviço de abrigamento institucional, estabelecido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pela Resolução n° 109, de novembro de 2009, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome.

²⁴ Inquérito Civil n° 0024.12.007792-0 do Ministério Público de Minas Gerais, Recomendação n° 02/2016 da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Igualdade Racial, Apoio Comunitário e Fiscalização da Atividade Policial.

²⁵ A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais foi definida pela Resolução 109, de 11 de dezembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, definindo a organização dos serviços socioassistenciais por níveis de complexidade do Sistema Único de Assistência Social e normas para a execução dos serviços.

que estabelece a tipificação, que determina que uma unidade institucional semelhante a uma residência pode atender, no máximo, 50 pessoas por unidade e quatro pessoas por quarto (MDS, 2014). Nessa discussão, foi feita a seguinte afirmação:

Sexto Interlocutor: *“Nem sempre o melhor é uma casa, eu não queria o bolsa, pois me colocaram em uma casa com várias pessoas, com drogas, eu queria ir para onde eu quisesse”*.

Esse interlocutor se referia ao Programa Bolsa Moradia, um benefício no valor de R\$ 500,00 concedido pela Prefeitura Municipal a famílias em situação de vulnerabilidade, removidas em decorrência de execução de obra pública, dentre outras situações, mas abrangendo também pessoas em situação de rua.

Mas a “bolsa moradia” foi citada por outros interlocutores no sentido de reivindicarem maior número de vagas, especificamente para as pessoas que fazem parte desse grupo populacional. O acesso ao Programa Bolsa Moradia pareceu constituir, para os participantes, uma forma de ter moradia digna; eles desconheciam outras formas alternativas de moradia, como cooperativas habitacionais.

Ainda sobre a moradia, verificou-se a necessidade de poder escolher o local onde morar. Pelas falas, restou a percepção de que, em relação à moradia, há a urgente necessidade da preservação da intimidade, da segurança e da autonomia, sobretudo se puderem estar em um lugar escolhido por eles.

Eram poucas mulheres nas rodas de conversa, em torno de três ou quatro em cada grupo, mas elas destacaram a ausência de serviços voltados para as mulheres, notadamente no que diz respeito à necessidade de fazer a higiene pessoal. Uma participante da roda feita no Centro de Referência da População de Rua (Centro POP) falou sobre a precariedade dos serviços do próprio local, como a falta de chuveiros, vasos sanitários entupidos, além da necessidade de um melhor acolhimento para as mulheres.

Outra questão levantada foi com relação aos locais de abrigamento para as mulheres, que são poucos e inadequados. Também foi citada a inexistência de locais para as famílias, haja vista a existência de apenas um na cidade: o Abrigo São Paulo.

Para além da incipiência dos serviços públicos para atendimento das mulheres, foi levantada a questão da violência contra a mulher cometida por parte dos homens. As mulheres relataram que, por estarem em menor número nas ruas, estão mais sujeitas a diversas violências. Destacaram a violência sexual, afirmando que se submetem aos homens devido à falta de “escolha” nas ruas, uma submissão em troca da sobrevivência ou de certo tipo de segurança, supostamente prestada pelo homem ao qual a mulher tem que se sujeitar. Uma mulher disse:

Sétima Interlocutora: *“A mulher na rua prefere ser estuprada por um do que por vários, é muito triste”*.

Outra violência contra a mulher, relatada por mulheres e homens participantes das rodas, diz respeito à retirada, ou acolhimento compulsório, de bebês das mães em situação de rua ou em situação de pobreza e com histórico de drogadição. Os relatos revelaram graves violações dos direitos de mulheres e crianças. Uma das participantes, de aproximadamente 33 anos, relatou que teve seu segundo filho retirado à força, ela esperava por uma menina e relatou o seguinte fato:

Oitava Interlocutora. *“Eu tive minha filha arrancada, eu estava com tudo organizado, até o pai da minha filha estava me ajudando. Eu tinha roupinhas, um monte de coisas, estava tranquila, até parei de usar drogas, mas não adiantou nada, eles arrancaram minha filha de mim. [...] não me deixaram nem visitar no abrigo, eu fui umas três vezes depois falaram que eu não podia mais ver. [...] com isso eu briguei muito e falaram que eu era violenta, não me deixaram mais entrar no abrigo [...] ai eu chutei o balde, fiquei muito revoltada, não aguentei, voltei a usar droga, perdi minhas coisas... [...] tudo o que eu mais queria era ter a minha filha comigo”*.

Essa interlocutora começou a chorar muito e o relato teve que ser interrompido. Ela relatou que estava em situação de rua e que, desde que descobriu que estava grávida, parou de usar drogas e começou a se organizar para a chegada do bebê. Esse caso é conhecido pela Pastoral

do Povo da Rua de Belo Horizonte. Na roda, havia uma grande indignação com a situação, tanto por parte da mãe que deu o relato, quanto dos participantes que conheciam a história.

Foi perguntado a ela sobre o procedimento na esfera judicial, se ela havia conseguido fazer algum tipo de defesa, se possuía o número do processo ou alguma outra informação, mas ela não soube esclarecer a situação. Pareceu que ela não conseguiu acompanhar o processo e que também não foi ouvida. A interlocutora ficou de procurar os documentos referentes ao caso, disse que tinha tudo guardado em sua barraca na rua, mas não conseguiu dar mais informações. Ela disse que os fatos ocorreram há aproximadamente um ano e meio e que tinha o sonho de ver sua filha, de abraçá-la, de estar com ela.

Além da constatação de uma grave violação de direitos, impressionou o fato de haver outros relatos semelhantes, feitos por mulheres e por homens fortemente indignados com a situação. Algumas falas informaram que muitas mulheres em situação de rua foram para outros municípios durante a gestação por medo de perderem seus filhos quando nascessem.

A situação de retirada arbitrária de filhos bebês de mães em situação de pobreza e com histórico de drogadição tem referência nas Recomendações nº 05 e nº 06, ambas do ano de 2014, da Promotoria da Infância e Juventude de Belo Horizonte, do Ministério Público de Minas Gerais, que recomendava às maternidades públicas indicarem as mães usuárias de drogas ao Juizado da Infância e Juventude. As mulheres supostamente usuárias de drogas e em situação de rua, assim como seus companheiros e famílias, foram duramente atingidos.

Após vários abrigamentos de crianças, a situação no município de Belo Horizonte foi denunciada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que integrou uma força tarefa liderada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA). A corregedoria do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e a Corregedoria do CNJ também fizeram uma parceria para avaliar a situação.²⁶

Esse é um grave caso de violação de direitos humanos. As mulheres em situação de rua possuem escassos recursos para sua defesa e, apesar da mobilização e ações da Defensoria

²⁶Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86229-projeto-em-bh-dara-atendimento-a-bebes-e-maes-usuarias-de-droga> . Acesso em: 02/04/18.

Pública de Minas Gerais, ao que tudo indica, o direito ao contraditório, princípio básico da justiça, não vem sendo respeitado.

Sobre conhecerem as instituições do sistema de justiça, foi necessário, como apontado, esclarecer do que se trata, o que é, questões sobre o Poder Judiciário e o papel das instituições essenciais à justiça, assim como questões gerais sobre o direito. Em todas as rodas de conversa, essa espécie de introdução foi necessária e, a partir daí, impressões começaram a ser manifestadas: *“direito é não tirar as pessoas da rua, é não levar tapa na cara”*. *“Eu estou há anos na rua, nunca tive direito a nada”*. *“Não existe direito para o pobre”*. *“O próprio sistema cria o bandido”*. *“Nós vivemos uma escravidão democratizada”*.

Um interlocutor discorreu sobre a forma de sociedade, o sistema em que vivemos, afirmando:

Nono Interlocutor: *“Eu acho que o mundo melhoraria se ninguém mais pagasse nada, se ninguém comprasse nada, o sistema não deveria nem existir, isso não seria igualdade?”*.

Outra fala lembrou as burocracias às quais as pessoas em situação de rua são submetidas:

Décimo Interlocutor: *“se já fui em algum lugar? Morador de rua vai em vários lugares para encontrar solução, é jogado de um lado para o outro”*.

As falas demonstraram um grande descrédito na justiça, além da atribuição de um caráter burocrático às instituições, o que não se distancia da percepção do senso comum acerca da tutela jurisdicional.

Quando perguntados especificamente sobre a Defensoria Pública e o Ministério Público, havia uma grande confusão e desconhecimento sobre as funções e ações dessas instituições. Assim, foi necessário fazer novos esclarecimentos para iniciar as indagações a respeito dessas instituições.

Os grupos falaram sobre ter escutado o nome “promotor de justiça” em alguma audiência, no momento de defesa, assim como o nome “defensor público”. Em algumas rodas, foi dito que *“o Defensor fez minha defesa”*. Os interlocutores associaram essas duas figuras – Promotor de

Justiça e Defensor Público – com maior atuação na esfera penal, como nas audiências de custódia ou no Juizado Especial Criminal. Parece que o contato com as instituições do sistema de justiça passa em grande parte pela esfera penal. Apenas três participantes destacaram outro aspecto:

Décimo Primeiro Interlocutor. *“eu consegui meu bolsa moradia na Defensoria, fui muito bem atendido, eu consegui”*.

Uma pessoa alcançou um benefício social, a Bolsa Moradia, por meio da atuação da Defensoria Pública. Outro homem falou do contato com a Defensoria Pública, que estava com um horário marcado com um Defensor Público da área da infância e juventude, pois sua filha havia sido abrigada e ele recebeu orientação para marcar a reunião com um Defensor.

Sobre o Ministério Público, um participante relatou:

Décimo Segundo Interlocutor. *“Aqui no Centro de Referência já teve um Promotor, o Dr. Mário, ele veio verificar o lugar, parece que ia nos ajudar”*.

O Décimo Segundo interlocutor fez referência ao Promotor de Justiça Mário Konichi, da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Belo Horizonte, que conversou com as pessoas presentes durante uma inspeção ao Centro de Referência da População de Rua.

Nesse caso, o interlocutor presenciou um Promotor de Justiça na realização de uma atribuição do Ministério Público. A Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de nº 60, de 5 de julho de 2017, dispõe sobre a obrigatoriedade de inspeções, pelos membros do Ministério Público, em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua.

Outro homem falou sobre o contato com o Ministério Público quando esteve na Bahia, momento em que denunciou que foi espancado por policiais militares. Esse foi outro dado apresentado nas rodas de conversa: a violência institucional cometida por agentes da segurança pública. Os participantes descreveram ter sofrido ou presenciado agressões cometidas por policiais militares e guardas municipais. Um dos interlocutores perguntou qual

era o papel da guarda municipal, se eles podiam usar a força contra pessoas. Muitos relataram a violência dos agentes da segurança pública e a falta de meios para tomar alguma providência.

Uma situação muito recorrente era o medo e a indignação com os abusos institucionais, notadamente aqueles praticados por agentes da segurança pública. Houve relatos de recolhimento de pertences, retirada arbitrária de certos locais e proibições de permanência em espaços públicos, como praças e áreas de comércio.

Das rodas de conversa, foi possível inferir que a autonomia interativa e discursiva dos participantes necessita ser trabalhada para potencializar a ação dialógica, uma vez que o processo dialógico é emancipador, conduz à autonomia e amplia a liberdade de consciência e de realidade sobre a própria condição, sobre a situação de dominação e de dominado, sobre as violações de direitos e, sobretudo, sobre a própria condição humana, com suas vulnerabilidades, mas com seus direitos fundamentais.

Embora tenha sido percebida alguma indignação com situações mais explícitas de violência, como no caso do abrigamento compulsório de bebês, e certas percepções mais críticas com relação às questões políticas e sociais, é necessário estabelecer procedimentos dialógicos permanentes. As respostas às indagações a respeito das necessidades humanas, a partir da perspectiva dos interlocutores, demonstram a necessidade de se trabalhar, de maneira mais forte, aspectos históricos, sociais, políticos e ético-morais que perpetuam a violência contra as pessoas que vivem em situação de rua.

Na identificação das principais necessidades apresentadas pelos interlocutores, a concepção de emancipação e autonomia foi associada ao trabalho e à moradia. E a percepção de liberdade foi atrelada à possibilidade de fazer escolhas próprias. Das palavras mais citadas pelos participantes nas rodas de conversa, destacaram-se: oportunidade, trabalho, casa e discriminação.

Com relação à permanência na rua, a referência é fortemente atribuída a “oportunidades”, sobretudo oportunidades de trabalho e renda, formal ou informal, considerada uma condição para a superação do problema.

Sobre o conhecimento a respeito da existência e atribuições das instituições essenciais à justiça, notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública, verificou-se um desconhecimento sobre as suas funções institucionais. Mesmo depois de esclarecimentos sobre as respectivas funções e de discussões sobre suas ações, poucas pessoas pareciam realmente saber do que se tratava. Assim, tanto na compreensão da função quanto na ação, as duas instituições ainda encontram-se distantes das pessoas em situação de rua. São necessárias e urgentes ações práticas e realmente dialógicas para esse grupo populacional, a fim de cumprirem, de fato, suas obrigações constitucionais.

4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA NO RECONHECIMENTO E PROMOÇÃO DAS NECESSIDADES HUMANAS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Assim como Santos (2000), parte-se do pressuposto de que o direito é um princípio e instrumento universal de transformação social. Contudo, de maneira desvirtuada, o direito, no sistema de justiça, é exercido de forma viciada por suas instituições.

Esse vício pode se configurar como uma forma de violência, decorrente da ação, omissão ou opção ideológica das instituições do sistema de justiça. A conjugação de interesses mercado/Estado que se orientam segundo os ditames dos poderes econômicos hegemônicos também perpassa as instituições do sistema de justiça.

O sistema de justiça está relacionado com marcos do capitalismo, é influenciado pelo autointeresse e distanciado das relações sociais e da dinâmica social estabelecida por pessoas e grupos distintos e das mais variadas formas. Desse modo, tanto o judiciário como os outros Poderes do Estado (Legislativo e Executivo) não conseguem dissociar suas interpretações, ações e decisões da economia baseada no autointeresse, que, como já apontado é inteiramente antinatural (POLANYI, 2012).

De modo geral, a concepção ideológica adotada e naturalizada pelas instituições do sistema de justiça, notadamente na abordagem das populações socialmente mais vulneráveis, pode ser percebida em conformações que não reconhecem os direitos de grupos como o da população em situação de rua.

4.1 Instituições do sistema de justiça e a população em situação de rua

Na última década, é perceptível a forte aproximação de instituições do sistema de justiça com as questões sociais relativas à população em situação de rua, com ensaios de uma atuação com vistas à garantia de direitos às pessoas que têm sua dignidade negada ou usurpada.

O anacronismo marca essa história. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o período de redemocratização do país, os direitos humanos ganharam relevo. Nossa Carta magna pode ser considerada o documento sobre direitos humanos mais abrangente no

país. Conquista sem precedentes, ela institucionalizou o regime democrático, introduzindo avanços na consolidação das garantias de direitos fundamentais e, teoricamente, na proteção da população mais vulnerável.

Esse contexto alimentou a esperança na atuação das instituições do Estado, especialmente aquelas essenciais à justiça, que, constitucionalmente, carregam atribuições fundamentais para o fortalecimento do Estado democrático de direito. No entanto, o que se viu foi um atraso na atuação dessas instituições quanto ao reconhecimento dos direitos da parcela da população mais empobrecida e também mais injustiçada no país.

Nos anos 1980 e 1990, movimentos religiosos tentaram superar um proselitismo puramente religioso para trabalhar a perspectiva do direito. A partir da atuação das pastorais, fomentou-se a organização de grupos de pessoas que viviam nas ruas, o que resultou na organização de fóruns nacional e regional e diversas ações e movimentos de luta pelos direitos dessa parcela da população. O agravamento da violência nos anos 1990 e início dos 2000, como discorrido no capítulo anterior, levou também a sociedade civil a mobilizações pela reivindicação de direitos, chamando a atenção de algumas instituições do sistema de justiça, como o Ministério Público.

Um dos mais importantes frutos dessas mobilizações, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, foi criado no início dos anos 2000, constituído por pessoas que viviam nas ruas ou com trajetória de vida nas ruas. Guiado pela concepção de autonomia e emancipação, o Movimento conseguiu a inserção de representantes na discussão e no controle social de políticas públicas, em âmbito nacional, com destaque para a participação na discussão e elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que culminou no Decreto Presidencial 7.053, de 2009, assinado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Nesse processo, também teve destaque a atuação de parte da academia que adotava uma linha mais próxima da dialogicidade com os grupos em situação de vulnerabilidade. Na cidade de Belo Horizonte, por exemplo, o Programa Polos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais, há mais de 20 anos trabalha na perspectiva do direito, da autonomia e da emancipação da população em situação de rua. Nos últimos anos, apontou a ineficiência e

ineficácia das ações de gestão do espaço público pelos governos municipais com relação a esse grupo populacional de Belo Horizonte, demonstrando o mau uso dos recursos públicos (DIAS; CUNHA et al, 2014). Por intermédio de pesquisa, estudo e denúncia, o Programa conferiu subsídio a ações do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Essa atuação da sociedade civil fomentou a emergência de pautas que se desdobraram em ações não apenas assistencialistas. A busca pelo reconhecimento de direitos, pela efetividade da tutela jurisdicional, pela promoção dos direitos humanos e por autonomia foram invocadas por essas instituições do sistema de justiça.

Portanto, fruto das experiências históricas de luta por direitos e de realização da emancipação e autonomia, houve um movimento de fora para dentro das instituições essenciais à justiça, e não o contrário. E, ao observamos as funções constitucionais dessas instituições, a atuação com relação a esse grupo populacional foi tardia. Não desconhecemos as limitações estruturais que inviabilizam as prioridades traçadas pelo Estado, especialmente no que tange à Defensoria Pública,²⁷ mas as escolhas institucionais são, sobretudo, consequência de um anacronismo com relação às funções constitucionais.

4.2 Ações e limitações na atuação do Ministério Público

O Ministério Público tem referência constitucional desde a Emenda de 1969, assim como na Constituição Federal de 1988, na qual suas atribuições encontram-se no Título IV – Da organização dos Poderes, Capítulo IV, das funções essenciais à Justiça. O Ministério Público tem sido uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado para a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Suas funções institucionais estão dispostas no Artigo 129 da Constituição Federal Brasileira:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

²⁷ Um exemplo da limitação estrutural se encontra na pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos e o IPEA, no ano de 2013, que comprovou a falta de defensores públicos em 72% das comarcas brasileiras. Na época, a Defensoria Pública só estava presente em 754 das 2.680 comarcas distribuídas em todo o país.

- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (BRASIL, 1988).

O Ministério Público foi constituído como uma instituição independente e essencial à justiça, com a atribuição de manter a ordem jurídica e fiscalizar as instituições públicas em todas as suas esferas, devendo agir de forma autônoma em favor da sociedade e do bem público.

Outro dever ministerial seria promover medidas judiciais e extrajudiciais que visem à implementação de políticas públicas, bem como sua eficiência. Em última análise, também cumpre à ação do Ministério Público a defesa do interesse público e, nesse sentido, a defesa dos interesses mais relevantes para a sociedade, devendo também acompanhar as mudanças sociais. Dessa forma, a defesa dos grupos em situação de maior vulnerabilidade, em todas as formas, seja em razão da marginalização, da pobreza, de gênero e de cor, dentre outras, deve ser prioridade da atuação dessa instituição.

Contudo, observa-se que, historicamente, o Ministério Público, em sua ideologia e conduta, ainda permanece distante desse papel constitucional. A seletividade da sua ação ainda reproduz discursos de poder, privilegiando os interesses das classes dominantes, assim como os interesses do capital, e criminalizando os grupos menos abastados da sociedade.

O sistema de justiça está sob a égide da seletividade, operada pelas agências de criminalização, que estão incumbidas de decidir quem são as pessoas criminalizadas e, ao

mesmo tempo, as potenciais vítimas protegidas. Seletividade tanto em relação aos criminalizados quanto aos vitimizados (ZAFFARONI, 2011).

Essa concepção parece estar ligada a um processo de seleção, treinamento e condicionamento institucional não explícito que se perpetua ao longo dos anos e, também, a um processo político, próprio do sistema de justiça, de concorrência em âmbito institucional, sobretudo no que concerne às suas estruturas, de competição até mesmo em um mercado de comunicação social, que busca audiência e poder político dos formadores de opinião (ZAFFARONI, 2012).

Ademais, conforme aponta Zaffaroni (2011), o sistema de justiça como um todo possui uma visão leiga da realidade. Existe uma grande lacuna na atuação das instituições de justiça no que diz respeito à observação das relações sociais e da realidade dos grupos em situação de vulnerabilidade. Um desconhecimento em razão da falta de aproximação com esses grupos e que culmina em ações pouco efetivas, distantes das pessoas e da construção da autonomia.

Ao longo dos anos, essas características levaram o Ministério Público a uma atuação mais voltada à seletividade penal, carente de entendimento e atendimento da dinâmica social, com distorções conjunturais próprias (de caráter punitivo), que contribuíram para sedimentar uma concepção incorreta a respeito de certos grupos populacionais, dentre eles o das pessoas em situação de rua.

Esses fatores também podem ser apontados como causa do atraso da tutela dos direitos fundamentais da população em situação de rua e da falta de um tratamento institucional mais adequado e técnico.

Com base na observação dos grupos da população em situação de rua, nas experiências em espaços dialógicos de controle social, como fóruns e comitês, e na análise das ações institucionais em âmbito nacional, observa-se que a atuação do Ministério Público é destacada pelas seguintes características: a) considera a população em situação de rua sob a égide do direito penal; b) atua sob a perspectiva da assistência social; c) atua institucionalmente de forma fragmentada; d) atua como agente mediador de conflitos. Vamos nos deter um pouco sobre cada uma dessas características:

a) Considera a população em situação de rua sob a égide do direito penal

É necessário dissociar da população de rua o estigma predominante de que ela é responsável por sua condição, uma forma antiga de enxergar o fenômeno social e que já está praticamente enraizada no ideário institucional. Como já tratado, ela faz parte da histórica violência simbólica sofrida pelos pobres e se manifesta também na atuação das instituições.

Ao observar o conceito inserido pelo Decreto 7.053, de 2009, para a população em situação de rua, verifica-se que esse grupo é vítima de violações de direitos de diversas ordens: pobreza, falta de moradia convencional, utilização dos logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento. É preciso compreender e reconhecer que a pobreza extrema é, por si só, a origem das mais diversas violações de direitos.

Muito se fala da invisibilidade desse grupo populacional, contudo ele nunca foi invisível, sobretudo para o direito penal brasileiro. A tutela concedida pelas instituições do sistema de justiça às parcelas marginalizadas da população foi pautada na penalização dos pobres pela sua própria condição, o que pode ser entendido como criminalização da pobreza, com a consequente instrumentalização da violência exercida pelo Estado.

Convém destacar que a maior parte das pessoas em situação de rua se declara de cor parda (31,1%) ou negra (27,9%) (BRASIL, 2009). São essas pessoas que vivem em situação de pobreza extrema, portanto encontram-se exatamente na configuração daqueles que são vítimas da criminalização seletiva no país.

Por isso, o contato dessa população com o Ministério Público se dá, primordialmente, na esfera penal. A pesquisa feita com grupos da população em situação de rua em Belo Horizonte, apresentada neste trabalho, revelou que o conhecimento sobre a instituição ou o contato com um Promotor de Justiça, por exemplo, se dá, majoritariamente, em audiências criminais.

Verificou-se nas entrevistas que a maioria das pessoas em situação de rua não conhece, de fato, a instituição Ministério Público, mas se lembraram da figura do promotor de justiça ou pelo menos de terem escutado sobre essa figura, notadamente nos momentos que passaram

pelo sistema de justiça, geralmente na condição de réus ou acusados. A denúncia e a acusação são decorrentes do caráter moralizador da sociedade e da necessidade social de regulação segundo os padrões e ditames seletivistas.

Para exemplificar, recordamos o caso de Rafael Braga, jovem negro, pobre, em situação de rua, catador de material reciclável que, em 20 de junho de 2013, época da Copa das Confederações na cidade do Rio de Janeiro, foi preso pela polícia militar por estar com uma embalagem de desinfetante e outra de água sanitária. Rafael foi acusado pelas autoridades policiais de portar artefatos semelhantes a uma bomba. Nessa época de preparação para a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil, várias medidas foram tomadas pelo Estado no sentido de coibir manifestações populares, incluindo o uso de força extrema. Nesse contexto, apesar de Rafael Braga justificar que os produtos eram usados para esterilizar o local onde dormia (uma loja abandonada em frente a uma Delegacia no Centro da cidade do Rio de Janeiro, onde vivia há um mês), ele foi denunciado pelo Ministério Público.

O laudo do esquadrão antibomba da Polícia Civil atestou que se tratava de produtos de limpeza e que as substâncias tinham a ínfima possibilidade de funcionar como um “coquetel molotov”. Mesmo assim, o Ministério Público seguiu o entendimento de que se tratava de “material incendiário” e o acusou com base no Estatuto do Desarmamento, inciso III do artigo 16, que proíbe carregar ou usar “artefato explosivo ou incendiário, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”.²⁸

Segundo o Ministério Público, a culpa de Rafael surge “de maneira cristalina”, pois não havia motivo para o denunciado retirar duas garrafas intactas de material incendiário do interior da loja abandonada, levando-as para o meio da multidão que realizava protestos contra o governo. O pressuposto do Ministério Público é de que, face à violência que caracterizava os recentes protestos realizados na cidade do Rio de Janeiro, “era evidente que o réu pretendia fazer uso nocivo dos frascos incendiários”.²⁹

Segundo a defesa, ao contrário do escrito no laudo, não havia panos na boca das garrafas (como nas bombas incendiárias) e os recipientes de plástico jamais serviriam como Molotov,

²⁸ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/morador-de-rua-esta-presos-desde-junho-por-carregar-pinho-sol-e-agua-sanitaria-6281.html>. Acesso em: 21/09/17.

²⁹ Idem.

já que não se estilhaçam ao se quebrarem (argumento que também consta no laudo). O juiz Guilherme Schilling Pollo Duarte acatou a sugestão do Ministério Público, no dia 28 de setembro de 2013 manteve a prisão cautelar. A defesa de Rafael, feita pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, argumentou que “andar com produtos de limpeza nunca foi e nunca será crime, sob pena de inviabilizar a vida moderna. Se esta linha prosperar, podemos dizer que portar canetas é crime de perigo, pois uma pode levar a morte se inserida em determinada parte do corpo humano. Impossível”.³⁰

Rafael Braga foi condenado pela Justiça do Rio de Janeiro ao cumprimento de pena de quatro anos e oito meses, decisão condenada por diversos juristas, que consideraram um caso típico de criminalização da pobreza, em que pesou para as autoridades policiais e a justiça a condição social de Rafael Braga, pessoa em situação de rua, catador de material reciclável.

Além disso, no cumprimento da pena, Rafael teve suspenso o direito ao trabalho e ficou isolado por causa de uma foto publicada na mídia, em que ele aparece em frente a um muro onde estava escrito: "você só olha da esquerda para a direita, o Estado te esmaga de cima para baixo".³¹

Como se já não bastasse toda essa situação, infelizmente típica do nosso sistema de justiça, mais uma decisão atentatória à dignidade de Rafael Braga foi tomada. Em abril de 2017, ele foi condenado a cumprir a pena de 11 anos de prisão mais multa por, supostamente, ter sido flagrado com 0,6g de maconha e 9,3g de cocaína na comunidade Vila Cruzeiro, no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, em janeiro de 2016. A única testemunha do caso declarou que Rafael, quando abordado por policiais, estava sozinho, sem qualquer objeto em suas mãos, e que ele foi abordado, agredido e arrastado por policiais militares até um ponto longe de sua visão.³²

Todavia, na ação penal, os depoimentos dos policiais que prenderam Rafael foram considerados mais valiosos do que o depoimento da testemunha. Na ação criminal, o Juiz

³⁰ Idem.

³¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/11/preso-em-ato-no-rio-vai-para-solitaria-por-foto-que-critica-sistema-prisional.html>. Acesso em: 21/09/17.

³² Disponível em:

<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=00040DF0FF64CDE7A6B8EAFE5F0FDFEB80C5E6C50621360E>. Acesso em: 21/09/17.

Ricardo Coronha negou o pedido de diligência por parte da defesa, corroborando sua decisão apenas no relato dos policiais, conforme trecho abaixo:

Os depoimentos prestados em juízo pelos policiais militares responsáveis pela prisão do acusado merecem credibilidade, porquanto seguros e coerentes, guardam afinidade com a realidade fática trazida no contexto probatório. Ademais, não há qualquer motivo nos autos capaz de macular a isenção dos mesmos como testemunhas.³³

O Instituto de Defensores dos Direitos Humanos que fez a defesa de Rafael no judiciário, afirmou: “A um só tempo, a decisão viola a presunção de inocência, criminaliza a pobreza e reforça a estigmatização de um jovem pobre, negro e favelado”.³⁴

O caso de Rafael Braga ganhou amplitude nacional e internacional, devido ao reconhecimento de diversos juristas sobre a seletividade e o racismo institucional, manifesta desde o poder judiciário até a atuação dos policiais, incluindo o Ministério Público. O caso alcançou as redes sociais e causou grande comoção, ganhando o apoio de diversos grupos da sociedade civil, incluindo artistas, que organizaram a Mostra “OSSO, Exposição-Apelo ao direito de defesa de Rafael Braga”. Realizada pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e o Instituto Tomie Ohtake, de 27 de junho a 13 de agosto de 2017, o evento trazia a proposta de unir os territórios da Arte e da Justiça e pretendeu iluminar o debate sobre as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal e sobre a igualdade de acesso à justiça.

Outro caso emblemático, no qual é possível perceber a seletividade do Sistema de Justiça, bem como a violação ao contraditório, registrado pelo CNDDH, trata-se de uma Revisão Criminal, julgada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no ano de 2014.

Segue o relato do caso, feito pelo CNDDH em um memorial apresentado ao Tribunal de Justiça. Na descrição, o nome verdadeiro das partes foi alterado, bem como suprimidas algumas informações para preservação das identidades:

Trata-se de Revisão Criminal interposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, provocada pelo Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais

³³ Idem.

³⁴ Disponível em https://pt-br.facebook.com/pg/Instituto-de-Defensores-de-Direitos-Humanos-DDH-347772661906399/posts/?ref=page_internal. Acesso em: 21/09/17.

Recicláveis (CNDDH). O CNDDH é um projeto da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República, instituído pelo Decreto 7.053 de 2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua) que atua em parceria com Defensoria Pública e com o Ministério Público de Minas Gerais.

O CNDDH atendeu ao Sr. “**Paulo**” em março de 2011, pessoa em situação de rua, mas em processo de organização para saída das ruas, acompanhado pela Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte e família (ex-esposa e filhos), membro de uma Igreja, carregando sobre si o peso de uma condenação injusta, por ter sido acusado e condenado por um suposto crime de roubo.

Depois de escutar atentamente ao Sr. “Paulo” e estudar o processo que levou à sua condenação, por entender que possivelmente houve equívoco e situações que refletem a discriminação sofrida pelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade nas ruas, o CNDDH acionou a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais com pedido de providências e esta entendeu que se tratava de um caso para uma Ação de Revisão Criminal.

Verificamos que durante todo o processo criminal a suposta vítima, Sr. “**Marcos**”, nunca foi ouvida. Após diversas buscas pela suposta vítima, o CNDDH e Pastoral conseguiram encontrá-la. “Marcos” que espontaneamente compareceu ao CNDDH prestou a seguinte declaração em novembro de 2011, conforme consta nos autos:

*“Eu, “**Marcos**”, [...] momentos depois do ocorrido encontrei uma das pessoas que supostamente me havia roubado, mas que não posso afirmar com certeza se todas as pessoas encontradas no bar eram as que cometeram o roubo, que naquele momento abordei um dos homens, na tentativa de recuperar meus pertences, mas nada foi encontrado. Afirmo que não me lembro se “Paulo”, um dos indiciados, estava realmente presente no ato do roubo, e ainda que, não posso afirmar com certeza, se as pessoas indiciadas e que foram levadas para a delegacia, foram as que realmente cometeram o roubo, que no calor do momento eu não podia fazer o reconhecimento com cem por cento de certeza e clareza. Declaro ainda que não me lembro se “Paulo” cometeu o roubo. Declaro que não fui chamado para audiência e que gostaria de resolver a situação e ainda depor novamente sobre o fato ocorrido, uma vez que não tenho certeza se “Paulo” cometeu o crime e que no dia havia bebido e estava sob a influência de forte emoção em razão de ter sido roubado”.*

Exas., o processo em epígrafe foi levado a termo considerando exclusivamente documentos produzidos pelas autoridades policiais podendo ainda a condenação ter sofrido influência pelo fato de se tratar de uma pessoa em situação de rua que, infelizmente, transitava no local e momento dos fatos e que pela sua condição social encontrou dificuldades para se defender.

A suposta vítima, Sr. “Marcos”, prestou declaração no mesmo sentido ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Promotoria Especializada em Direitos Humanos [...] e se dispôs a prestar depoimento ao Juiz da Vara Criminal [...] (CNDDH, 2014).

A atuação do Ministério Público, incoerente na ação que levou uma pessoa inocente à condenação, foi revista com a atuação Ministerial da Promotoria de Direitos Humanos da Capital – Belo Horizonte. Na revisão criminal, por decisão quase unânime – houve apenas um

voto não favorável, do mesmo Desembargador que havia negado a Apelação em segundo grau à época da acusação criminal –, Paulo foi inocentado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com o reconhecimento da injustiça cometida contra ele por causa da sua condição social. A Defensoria Pública trabalha agora o pleito de reparação contra o Estado pelo dano causado, mesmo que nenhum valor seja capaz de reparar a injustiça sofrida.

Esse é mais um caso em que as concepções e dinâmicas enraizadas nas instituições do sistema de justiça estabelecem uma legitimidade procedimental em desacordo com a legalidade e com a realidade fática e social; esse é mais um caso inadmissível contra pessoas pobres no nosso país.

Sobre o Ministério Público, notadamente no caso do êxito da revisão criminal, a atuação da Promotoria de Direitos Humanos foi fundamental. A sensibilização, primeiramente da Promotora, seguida do conhecimento anterior sobre os estigmas e direitos das pessoas em situação de rua, fez com que sua atuação se diferenciasse da prática institucional.

A população em situação de rua passou a levar suas demandas prioritariamente às promotorias atuantes na área de direitos humanos, que começaram a conhecer e a se especializar nessa temática. A área de direitos humanos se tornou, no sistema de justiça, a porta de entrada das demandas da população em situação de rua, em que pese o dever da instituição como um todo de acolhê-las.

A reversão desse modelo de práticas conservadoras e penalistas só é possível com a participação da sociedade civil na atuação ministerial. Desvencilhar o olhar institucional da égide do direito penal a respeito das pessoas em situação de rua é urgente, demanda um trabalho de sensibilização e também de mobilização popular junto ao Ministério Público. Situações de discriminação pela condição social são inaceitáveis, ainda mais dentro de uma instituição que tem o dever constitucional de proteção dos direitos humanos, segundo o pressuposto de proteção da dignidade humana em todas as suas formas.

b) Atuação sob a perspectiva da assistência social

A pesquisadora Lucia Lopes Silva (2009) traz um importante panorama sobre a questão social, afirmando que não é possível vincular a questão social somente aos traços específicos da condição humana, comumente mencionada; antes, é preciso vinculá-la à ordem social imposta. A estudiosa destaca aspectos relevantes de autores que tratam da questão, apontando que caracterizar a questão social como sendo iminente do capitalismo altera o conteúdo das análises e das estratégias de enfrentamento, pois estratégias residuais são incapazes de alterar as relações sociais capitalistas e, conseqüentemente, de corroer as bases da questão social. Também destaca que devem ser levadas em conta as condições sócio-históricas relacionadas à questão social, assumindo o entendimento de Yamamoto:

Para a autora, a análise da questão social é inseparável das conformações assumidas pelo trabalho e localiza-se no campo das disputas de projetos societários, apoiados em distintos interesses de classe, no que se refere às concepções e propostas de políticas econômicas e sociais. Destarte, faz críticas às visões da questão social como “disfunção” e “ameaça” à ordem social, aos fundamentos utilizados pelos defensores da “nova questão social”, bem como às estratégias propostas de enfrentamento da questão social, no formato de programas centralizados no combate à pobreza (SILVA, 2009, p.111).

Nessa perspectiva, a questão social está atrelada à desigualdade e à luta por direitos relativos ao trabalho, contra a exploração capitalista. Assim, as desigualdades sociais são desigualdades de classes, resultantes da contradição basilar da sociedade capitalista.

Essa compreensão é essencial para a construção de estratégias de enfrentamento do fato social da população em situação de rua. Conforme aponta Silva (2009), são recorrentes as análises que tendem a neutralizar a questão social, desconectando-a de suas diversas expressões e sua origem que, segundo a autora, se encontram na organização social capitalista e na relação capital/trabalho.

Entendemos que essas são análises desconectadas, fragmentadas, que conduzem à responsabilização dos indivíduos pela sua própria condição, isentando Estado e sociedade da responsabilidade pela produção e reprodução das desigualdades sociais. Tratar da questão dessa forma, geralmente, conduz a estratégias de enfrentamento focalizadas e repressivas, conforme exemplos já apresentados.

Outro importante ponto é que, para o enfrentamento da questão, cumpre questionar o papel do Estado, uma vez que ele é detentor do instrumento político qualificado na mediação entre classes sociais, por intermédio de suas instituições.

Historicamente, o atendimento às necessidades mais básicas de sobrevivência das pessoas que vivem em situação de rua esteve fortemente atrelado ao proselitismo religioso em suas diversas formas, o que culminou no assistencialismo. No caso desse grupo populacional, o paradigma do assistencialismo vem sendo rompido há alguns anos, tendo em vista a atuação dos movimentos sociais e toda a luta pelo reconhecimento de direitos e pela compreensão e difusão das razões que perpetuam tal fenômeno social.

A promoção dos direitos para as pessoas em situação de rua no país inicia-se com as políticas da assistência social, cujo aparato jurídico começa com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Em 2006, o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabeleceu critérios e procedimentos de cofinanciamento dos serviços Socioassistenciais, pela Portaria 381. Pouco depois, é publicado um dos mais importantes documentos da área, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009) e, em 2011 é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), pela Lei 12.345. Nesse mesmo ano, a LOAS recebe o acréscimo de conotação específica sobre a população em situação de rua, com a Lei 12.345, de 2011.

A legislação concernente à população em situação de rua se concentrou na assistência social, em programas assistenciais focados no combate à pobreza, sobretudo na primeira década dos anos 2000, ganhando maior amplitude com o Decreto Presidencial 7.053, de 2009, a chamada Política Nacional para a População em Situação de Rua, marcos extremamente importantes e que representam os avanços alcançados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

É com base nesses marcos que a atuação das instituições do sistema de justiça se afasta do enfrentamento da questão sob a perspectiva penal punitiva e adota ações fortemente ligadas à assistência social. De fato, no caso da população em situação de rua, existem necessidades de

primeira ordem ligadas à assistência, mas esse fenômeno não pode ser reduzido a esse aspecto.

Em âmbito nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na edição do primeiro guia de atuação ministerial acerca dos direitos das pessoas em situação de rua, se volta inteiramente à assistência social e à proteção social (CNMP, 2015). Com base na Constituição Federal de 1988, a orientação ministerial se fundamenta no princípio do “mínimo existencial”; nos princípios da dignidade da pessoa humana; da erradicação da pobreza; da marginalização; e da redução das desigualdades, focando especialmente o dever do Poder Público de provisão dos serviços socioassistenciais:

A omissão ou insuficiência na oferta de serviços e equipamentos socioassistenciais por parte do Poder Público configura violação ao dever do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CF). Disso resulta a importância de se garantir o direito de acesso a serviços essenciais e à igualdade de oportunidades das pessoas em situação de rua diante da inércia do Estado, suscitando a intervenção do Ministério Público como órgão com atribuições para a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (CNMP, 2015).

A garantia do “mínimo existencial”, correspondente à realização dos direitos sociais fundamentais, nos termos do Artigo 5º da Constituição Federal Brasileira, teria, supostamente, eficácia plena. Dos casos que são judicializados, sobretudo pelo Ministério Público, muitos demandam efetiva prestação material, mas conflitam com o princípio da “reserva do possível” – sob o binômio disponibilidade/possibilidade orçamentária do Estado. Em face disso, o judiciário e as instituições buscam a harmonização de interesses, contudo a questão vai além da proposta de implementação de políticas públicas. O problema está nas concepções adotadas, na conjugação de interesses entre Estado e mercado, ancorados em tradições paradigmáticas do sistema de justiça.

Na tentativa de uma mudança paradigmática, o CNMP, desde o 1º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais, em dezembro de 2013, começou a dar ênfase à questão da população em situação de rua. Nesse evento, as demandas levantadas pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua se voltaram exclusivamente para a atuação ministerial direta no atendimento a esse grupo populacional.

Nesse encontro, foi destacado o atendimento da Promotoria de Direitos Humanos de Minas Gerais, sobretudo no atendimento dos casos de violações, mas também pela participação dos movimentos sociais na formação dos novos Promotores. Segue trecho do Relatório do encontro:

Movimento Nacional da População em Situação de Rua: em MG a Promotoria de Defesa de Direitos Humanos atende em diferentes horários, pois as pessoas em situação de rua não têm como se submeter a agendas e as violações de direitos ocorrem durante todo o dia, foi um avanço do apoio do MP. Houve uma abertura do MP aos Movimentos Sociais, o MP goza de respeito. O MP de MG faz formação dos novos Promotores de Justiça com os Movimentos Sociais, o que colabora muito com a atuação futura e a aproximação destes com os Movimentos Sociais (CNMP, 2013).

Todavia, também foram destacados aspectos negativos da atuação, como impedimentos à entrada nas dependências do Ministério Público (tanto por barreiras físicas como em razão de preconceito), o desconhecimento sobre a Instituição, a morosidade e a necessidade de enfrentamento de ações higienistas e, ainda, situações em que o membro do MP age de forma paternalista, como se estivesse fazendo um “favor”:

Negativas: Movimento Nacional da População em Situação de Rua: Impedimento de adentrar nas dependências do MP, por várias razões, por barreiras físicas (como vestuário, seguranças, edificações luxuosas e que intimidam) e em razão de preconceito. O MP ainda é desconhecido e fora do alcance. A ação do MP é morosa. O MP age apenas quando é instigado. Ações higienistas adotadas por Municípios que sediarão a Copa do Mundo não são enfrentadas pelo MP, em algumas situações o MP não garante a proteção dos Direitos Humanos, mas ao contrário, colabora com a violação de tais Direitos. Em algumas situações o membro do MP age de forma paternalista, como se estivesse fazendo um “favor”. Os Movimentos Sociais estão ansiosos para serem ouvidos. É necessário reconstruir a política de atendimento à pessoa em situação de rua (menos abrigos, mais moradias). Há uma descontinuidade da aproximação ou articulação quando há substituição dos Promotores. Alguns Promotores defendem legislação ultrapassada (ex: “vadiagem”). O SUAS não tem se efetivado da forma como foi desenhado, sendo usado para violação de direitos. Existe um pré-julgamento por parte dos membros do MP no sentido de que as pessoas em situação de rua não querem acessar os serviços sociais disponibilizados (CNMP, 2013).

A citação acima aponta várias questões importantes: barreiras para entrar na instituição, edificações luxuosas, que impõe vestimentas formais, e até mesmo o uso de termos técnicos que afastam não somente as pessoas em situação de rua, mas a grande parte da população do Ministério Público. Uma instituição que se propõe a se aproximar da sociedade, ou que tem

esse dever, deve, primeiramente, adaptar-se ao custo de cortar suas próprias regalias, luxos e privilégios para a acolhida de toda a população.

E “os movimentos sociais estão ansiosos por serem ouvidos”. Sem a escuta dos mais diversos grupos da sociedade e a absorção analítica das falas, dos requerimentos e, mais uma vez, sob a óptica da emancipação, os direitos continuarão a ser violados, foi o que o primeiro encontro promovido pelo CNMP com os movimentos sociais deixou bem claro.

As pessoas em situação de rua participantes daquele encontro destacaram que a ação ministerial não garantia a proteção dos direitos humanos, e ainda, que poderia favorecer a violação de direitos humanos, questões que precisam ser aprofundadas pela instituição, pois são queixas graves, e que, talvez, seja consequência também da atuação paternalista, que não propícia a o desenvolvimento da autonomia.

É possível perceber um viés estrutural nas queixas e que deveria ser tratado a partir do preconceito institucional, da realidade fática ainda desconhecida, desde o pré-julgamento por parte dos membros do Ministério Público no sentido de que as pessoas em situação de rua não querem acessar os serviços sociais disponibilizados, à defesa de legislações ultrapassadas, sobretudo na área penal, e a descontinuidade da articulação dos promotores implicados com a temática.

Do Relatório das discussões dos Grupos de Trabalho do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais, realizado em 2014, verifica-se que as demandas apresentadas para a instituição ainda se referiam a questões estruturais, como reivindicação pelo reconhecimento da População em Situação de Rua no que tange à igualdade de direitos, com destaque para a garantia de ser ouvido e de que a instituição seja conhecida por esse grupo populacional:

1. O que esperar da atuação do Ministério Público no tema Defesa dos direitos das pessoa em situação de rua?

- Garantia do direito de ser ouvido por Membro do MP.
- Combate às “operações de caráter higienista”.
- Conhecimento efetivo do MP acerca da realidade da PSR e que o Órgão se faça conhecer por ela.
- Maior articulação do MP na garantia dos direitos da PSR em todos os Estados, com atuação mais efetiva na promoção e defesa dos direitos por meio de políticas públicas, com efetividade e qualidade.

- Tratamento institucional da PSR no MP, e não pontualmente por alguns promotores.
- Mediação entre a PSR e o Poder Público, com maior fiscalização da implantação e execução da Política Nacional para PSR nos Estados e municípios.
- Articulação do CNMP com os Membros do MP nos diferentes Estados promovendo ações integradas.
- Garantia de acesso aos direitos independente de porte de documentos.
- Atuação do MP no sentido de garantir a obtenção de documentos, especialmente o registro civil de nascimento.
- Criação da promotoria e/ou coordenadoria com atribuição específica para defesa de direitos da PSR. Caso a demanda não justifique, constar expressamente da descrição das atribuições das promotorias existentes à defesa dos direitos da PSR.
- Mapeamento do funcionamento dos Comitês de Erradicação do Subregistro e Acesso à Documentação Básica nos estados pelo CNMP, conforme Decreto n. 6.289/2007.
- Desenvolvimento de ferramentas pelo CNMP para garantir a continuidade das ações desenvolvidas pela promotoria de justiça, no caso de afastamentos, licenças, remoções ou promoções.
- Estimulação e mapeamento das ações dos MPs nos Estados voltadas à defesa da PSR.
- Apoio por meio de articulação política a fim de garantir a continuidade do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável e ampliação de núcleos para todos os Estados, especialmente a elaboração de uma carta do CNMP em defesa da continuidade do CNDDH.
- Apoio do CNMP para normatização da Política Nacional da PSR por meio de lei, bem como sua respectiva regulamentação.
- Estimulação do CNMP para criação de coordenadorias regionais voltadas para inclusão e mobilização social nos Estados.
- Edição de resolução pelo CNMP regulamentando o acesso da PSR às dependências do MP de modo a evitar qualquer constrangimento, tais como falta de documento, da vestimenta ou por causa do porte de pertences.

2. Quais valores devem fundamentar a relação entre o MP e os movimentos sociais?

- Segurança: interlocução entre MP e PSR sem fragilizar ou expor a PSR.
- Transparência: socialização do encaminhamento das propostas e informação quanto ao andamento das demandas.
- Acolhimento: capacitação para atender as especificidades de cada demanda, prezando sempre pela garantia dos direitos da PSR.
- Democratização: garantia da participação social no planejamento estratégico e criação de outros instrumentos de participação (ouvidoria externa etc.).
- Alteridade: reconhecimento da PSR como sujeito em igualdade de direitos.

3. Quais as oportunidades de atuação conjunta do MP com os movimentos sociais no tema Defesa dos direitos da pessoa em situação de rua?

- Realizar campanhas permanentes, cartilhas e outros instrumentos de mobilização/sensibilização, com participação da sociedade civil, com o tema PSR pelo CNMP e todos os ramos do Ministério Público.
- Fomentar a criação de redes e fluxos de atendimento, garantindo intersetorialidade.

- O MP articular em parceria com a sociedade civil e conselhos setoriais junto ao legislativo e ao executivo para a garantia de dotação orçamentária para execução de políticas públicas para a PSR.
- Incluir o tema PSR no curso de formação de novos promotores, sobretudo promovendo encontro deles com os movimentos sociais.
- Garantir participação social no planejamento estratégico e criar outros instrumentos de participação (ouvidoria externa etc.).
- O CNMP estimular a promoção, por todos os ramos do MP, de encontros com movimentos sociais locais ou regionais (CNMP, 2014).

Dois anos depois do primeiro encontro, o grupo destacou que esperava da atuação da instituição ações mais pontuais, como a criação de promotorias e/ou coordenadorias com atribuição específica para a defesa de direitos da população em situação de rua - apesar da necessidade de toda a instituição assumir a defesa dos direitos desse grupo populacional, pois a criação de promotorias especializadas poderia centralizar e fragmentar as ações - por outro lado, se compreende o pedido pela necessidade desse grupo ter uma referência dentro da instituição. A questão da perenidade dos trabalhos também foi levantada, com o pedido de desenvolvimento de ferramentas pelo CNMP para garantir a continuidade das ações, muitas são as queixas com relação à mudança de promotores de justiça e interrupção dos acompanhamentos.

O grupo também requereu a implicação da instituição com as políticas públicas, pedindo o apoio do CNMP para a normatização da Política Nacional da População em Situação de Rua por meio de lei, sua respectiva regulamentação, além do apoio para a continuidade do Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável, voltado exclusivamente para esse grupo populacional. Nota-se que todas as demandas possuem uma perspectiva de busca pela efetividade de direitos fundamentais e não apenas assistencial.

Sobre os valores que devem fundamentar a relação entre o Ministério Público e os movimentos sociais é interessante como os participantes especificaram a **segurança**, o **acolhimento** e **alteridade**, que estão relacionados com o preconceito, com a visão deturpada sobre esse grupo populacional, carregada de estigmas, uma forma de violência institucional, e por isso o pedido de “reconhecimento da PSR como sujeito em igualdade e direitos”.

O pedido de transparência e democratização, com a garantia da participação social no planejamento estratégico e a criação de instrumentos de participação e monitoramento, como

uma ouvidoria externa, podem ter relação com a efetividade da prestação jurisdicional, uma forma de intervir nos modos de operação e de prioridades do Ministério Público, ainda com pouca abertura à sociedade.

Em 2016, no 3º Encontro com os Movimentos Sociais, foram levantadas demandas referentes ao “recolhimento” de pessoas para imposição de tratamento forçado, apreensão ilegal de pertences e questões ligadas à violência institucional, especialmente cometida pelas Polícias Militares dos Estados e pelas guardas municipais. Uma das discussões feitas pela sociedade civil, já há algum tempo e atualmente, diz respeito à proteção e direito à segurança também para quem está nas ruas, pois são detentores dos mesmos direitos que qualquer outra pessoa com domicílio. Esse tipo de violência institucional que vitima especialmente pobres e negros é certa contra quem está nas ruas. Pessoas são vítimas de violência por parte da segurança pública simplesmente porque estão em situação de rua, violência que vai desde abordagens policiais sem qualquer justificativa a acusações infundadas de abuso de autoridade, sendo urgente uma intervenção mais pontual do Ministério Público com relação à arbitrariedade, abuso e autoritarismo dos agentes das instituições de segurança pública.

Também foram apresentadas reclamações diretas à instituição, no que concerne ao atendimento dos promotores de justiça, e a sugestão de se acrescentar a temática da População em Situação de Rua nos cursos de formação de promotores. A questão da mulher em situação de rua também foi destacada, com sugestão de se fazer o recorte de gênero em favor da mulher (CNMP, 2016).

Nesse encontro, em especial, foram destacadas a necessidade de fiscalização dos serviços públicos, bem como a urgência de promover o acesso a programas de moradia e a necessidade de moradia social, com base no binômio trabalho/habitação.

As questões e demandas apresentadas pelos participantes dos encontros do CNMP com os movimentos sociais demonstraram o afastamento da instituição dos aspectos estruturais relacionados às desvantagens, violências e marginalização históricas desse grupo populacional.

Em 2017, o CNMP, por meio da Recomendação nº 53, de 28 de março de 2017, editou uma série de orientações para que as pessoas em situação de rua pudessem entrar na instituição, bem como serem atendidas de forma adequada, chamando essa proposta de “atendimento humanizado”, o que pode ser entendido como uma preliminar de um compromisso institucional mais substancial:

Art. 1º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados devem garantir o direito de acesso da população em situação de rua às dependências do Ministério Público, sem qualquer formalidade discriminatória.

[...]

Art. 2º A situação de asseio ou vestimenta não condizentes com as eventualmente exigidas por órgãos do Ministério Público não constituirá óbice ao exercício do direito previsto no artigo anterior pela população em situação de rua.

Art. 3º Se as normas de segurança interna exigirem a exibição de documento pessoal para acesso às dependências do Ministério Público, será concedida autorização especial para o ingresso de pessoas em situação de rua, sem que lhe sejam impostas situações de constrangimento ou humilhação. Parágrafo único. A autorização especial não dispensará a identificação da pessoa em situação de rua, como o registro fotográfico e o fornecimento de informações pessoais, quando possível.

Art. 4º A garantia de amplo acesso às dependências do Ministério Público não impede que a Unidade Ministerial adote mecanismos próprios de Segurança Institucional, como o atendimento da pessoa em situação de rua em ambiente adequado e o seu acompanhamento por agente de segurança ou colaborador devidamente capacitado.

Art. 5º Caso a pessoa em situação de rua não possua documentos de identificação pessoal, o servidor ou colaborador responsável pelo acesso às dependências do Ministério Público a encaminhará, após a realização do atendimento, à unidade da assistência social local, para que sejam tomadas providências para sua confecção.

Art. 6º Recomenda-se que as Unidades Ministeriais providenciem capacitação contínua dos membros, servidores e colaboradores, visando a sua conscientização para o atendimento humanizado e consequente não discriminação das pessoas em situação de rua (CNMP, 2017).

A Recomendação nº 60 do CNMP, de 5 de julho de 2017, dispôs sobre a obrigatoriedade de inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua, por membros do MP. Essa é uma importante ação, pois determina a inspeção anual desses equipamentos de assistência social, bem como a fiscalização da existência e do atendimento à Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, cabendo aos membros do MP a adoção de medidas administrativas e judiciais para a implementação das Políticas Nacional, Estadual, Municipal e/ou Distrital para a população em Situação de Rua e do Sistema Único da Assistência Social.

A recomendação é na verdade é um dever do Ministério Público, que possui a responsabilidade de promover medidas judiciais e extrajudiciais que visem à implementação de políticas públicas, nos termos do Artigo 127 da Constituição Federal de 1988 e, nesse sentido, além de fiscalizar, também deve possibilitar a promoção e o cumprimento de forma adequada.

Mas a atuação ministerial deve ter outros marcos. Para também atuar na proteção social por meio das políticas públicas é necessário ter objetivos relacionados ao enfrentamento das questões estruturais, como a perspectiva penal punitiva, o distanciamento da realidade social e das reais necessidades das pessoas em situação de rua. Objetivos que estão intimamente ligados ao reconhecimento de direitos fundamentais e democráticos.

É preciso compreender o dever institucional com a emancipação no sentido de garantir às pessoas em situação de rua o direito de reavaliar as estruturas sociais, políticas e jurídicas, com autonomia para formular seus próprios objetivos e até a forma de garantia de seus direitos e as estratégias mais adequadas para atingi-los, bem como a forma da prestação jurisdicional, que deve ser validada por eles.

Os estigmas, a violência estrutural e institucional, o poder punitivo do Estado que criminaliza e penaliza o pobre por sua própria condição e os engodos do neoliberalismo são condição *sine qua non* a serem enfrentadas na defesa e promoção de direitos. Pautar a atuação ministerial apenas na esfera da assistência social remete a uma ideologia de proteção rasa, que abafa as estruturas de poder que criminalizam, que atuam de forma seletiva e que continuam a culpabilizar aos pobres por sua própria condição social.

Ademais, as políticas sociais - que constituem um conjunto hegemônico de normas e práticas que definem a atividade de mediação política do Estado com a sociedade e com o mercado (GUSTIN, 1998) - devem ser repensadas e, com elas, todo o sistema normativo de tutela jurídica. A questão é que essa mediação pode ser feita a partir de uma visão conservadora, de um recorte político liberal ou, ainda, de uma visão pouco democrática.

c) Atuação institucional fragmentada

De acordo com a interpretação liberal, o direito moderno é positivo, cogente e estruturado individualisticamente, expressando, por meio das leis, a autodeterminação democrática e as liberdades fundamentais. Contudo, a ideia histórica de direitos humanos, de soberania popular e de coletividade aparecem em segundo plano no sentido de validação dos direitos (HABERMAS, 2003). O enfrentamento dessas questões passa, fundamentalmente, pelo sistema de justiça e, por conseguinte, pelo comprometimento institucional.

As instituições podem possuir compreensões dissonantes, estabelecendo defesas e prioridades desafinadas, especialmente quando se trata de um grupo populacional extremamente heterogêneo, como é o caso da população em situação de rua.

Contudo, há necessidade de clareza e unidade institucional na atuação, de maneira a respeitar a perspectiva desse grupamento social para o qual a atuação é direcionada. A atuação deve conceder o direito ao desenvolvimento da emancipação, com o propósito de constante ampliação das condições jurídico-democráticas da comunidade.

Dessa forma, as instituições não devem somente conferir validade à norma positiva, cogente e estruturada individualisticamente, é necessário passá-la pela validação de pessoas e grupos para os quais ela é destinada. O não atendimento a esse princípio resulta em ações inadequadas ou omissas, desconectadas com a realidade.

No caso de Minas Gerais, a concentração do tema da população em situação de rua se deu de forma mais específica na Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social (CIMOS)³⁵. Com uma atuação mais forte sobre essa temática a partir da segunda década dos anos 2000, a CIMOS apoiou a implementação do Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis em Belo Horizonte, previsto na Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009).

Em sua atuação, essa coordenadoria foi provocada a tratar de temas como a violência institucional cometida pelas polícias e por agentes da fiscalização municipal contra as pessoas em situação de rua, a fiscalização dos serviços públicos, assim como uma matéria muito cara

³⁵ Mas o tema se expandiu para o Centro Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos (CAO-DH), especificamente a violência institucional cometida pela Polícia Militar do Estado.

e delicada em nosso sistema de cidades: a gestão do espaço público. Várias audiências foram realizadas, privilegiando a escuta das pessoas em situação de rua, assim como da sociedade civil em geral.

No âmbito municipal, a Promotoria de Direitos Humanos da Capital – Belo Horizonte começou a acompanhar os homicídios contra pessoas em situação de rua, ou seja, uma das formas mais graves de violência começou a ser tratada de forma mais especializada. A participação do Comitê Municipal de Monitoramento e Acompanhamento da Política para a População em Situação de Rua de Belo Horizonte também teve destaque, pois trouxe à Promotoria um olhar mais próximo da realidade vivenciada por esse grupo populacional na cidade.

Apesar da experiência constituída por essas Coordenadorias e pela Promotoria, as questões da população em situação de rua, seus direitos e especificidades não se conectam com as ações de outras Promotorias, o que impede uma harmonia em âmbito institucional.

Não se olvida o princípio fundamental da independência funcional do Promotor e do caráter técnico profissional estabelecido por área de atuação, mas o afastamento de outras áreas, sejam elas especializadas ou não, pode comprometer a efetividade da atuação institucional.

Podem ilustrar essa dissonância duas recomendações da 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de Belo Horizonte, nº 05 e nº 06, ambas do ano de 2014, que trouxeram grande repercussão social e midiática e revelaram problemas de unidade e compreensão institucional. Em suma, essas recomendações pretendiam que médicos, profissionais de saúde, gerentes e responsáveis por Unidades Básicas de Saúde comunicassem à Vara da Infância e Juventude os casos de gestantes e mães usuárias de substância entorpecentes sob os cuidados das maternidades públicas, o que ocasionou o abrigamento compulsório de bebês. Os profissionais da rede pública de saúde foram obrigados a fazer as denúncias, sob pena de sofrerem penalidades administrativas.

As Recomendações faziam um recorte bem específico: mulheres pobres, com histórico de uso de drogas, usuárias da rede pública de saúde, o que, obviamente, incluía mulheres em situação de rua. A partir das Recomendações, um grande número de crianças foram institucionalizadas

e encaminhadas à adoção. Existem processos que apuram o respeito ao direito legal das mães e famílias ao contraditório e ampla defesa.

Essas Recomendações resultaram em uma série de retiradas e abrigamentos de bebês recém-nascidos. De acordo com a advogada Daniela Bicalho Godoy, orientadora da Clínica de Direitos Humanos da UFMG, 26 crianças foram abrigadas em 2013; em 2014, 72 crianças; 2015, 140; 2016, 132; até maio de 2017, 25 casos de crianças abrigadas. A advogada aponta: “Somando isso num total nós estamos com quase 400 crianças abrigadas, [...], e a mãe só pode visitar essa criança uma vez por semana durante duas horas”.³⁶

Como citado, a situação foi denunciada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que integrou uma força tarefa liderada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), a corregedoria do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e a Corregedoria do CNJ, numa parceria para avaliar a situação.³⁷

As Recomendações provocaram contestações por parte da Prefeitura de Belo Horizonte e da Defensoria Pública de Minas Gerais:

Na prática, os filhos estão sendo tomados de suas mães. A medida criou um ambiente autoritário em que as crianças são retiradas da família nuclear. As afetadas são, principalmente, as mulheres pobres e negras. A situação atual está retirando o direito à maternidade e o direito à escolha dessas mulheres. Além disso, está condenando essas crianças a uma situação de orfandade, explica a defensora pública especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais, Júnia Ronan Carvalho.³⁸

Profissionais da área da saúde manifestaram sofrer pressões para prestar informações que faziam parte do sigilo profissional, ainda mais porque compreendiam que uma mulher em situação de dependência química não necessariamente está impossibilitada de cuidar de uma

³⁶ Matéria da Faculdade de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais: “Retirada compulsória de bebês de mães em situação de vulnerabilidade social é debatida em seminário”. Disponível em: <http://www.enf.ufmg.br/index.php/noticias/591-retirada-compulsoria-de-bebes-de-maes-em-situacao-de-vulnerabilidade-social-e-debatida-em-seminario>. Acesso em: 04/10/17.

³⁷ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86229-projeto-em-bh-dara-atendimento-a-bebes-e-maes-usuarias-de-droga>. Acesso em: 02/04/18.

³⁸ Matéria da Secretaria Estadual de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), do dia 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/index.php/aspectos-legais-e-responsabilidades/story/2739-estado-divulga-resolucao-que-orienta-atendimentos-as-gravidas-usuarias-de-drogas-e-bebes>. Acesso em: 04/10/17.

criança, sobretudo ela sendo a mãe. Trabalhadores dos abrigos afirmaram a preocupação com relação à ausência de diagnóstico da família extensa para assumir a guarda das crianças.

Não se nega o princípio do melhor interesse da criança e a necessidade de assegurar, com prioridade absoluta, a proteção de seus direitos, expressos no Artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Todavia, para a defesa do direito da criança, é necessário levar em conta o direito à convivência familiar com a própria mãe, o direito de viver com sua família, não podendo a condição social ser um impedimento a esse direito. A condição de gestante ou de nutriz não enseja a relativização ou flexibilização de direitos, inclusive de autonomia e liberdade, do direito à maternidade e à paternidade.

Destaca-se que a orientação ministerial foi direcionada a mulheres e crianças em situação de vulnerabilidade social, necessariamente pobres e usuárias do sistema público de saúde. A medida não se destinou a regular um fato social referente a mães e famílias abastadas, mesmo que usuárias de drogas, mas foi endereçado apenas a mulheres em situação de pobreza, ou seja, a orientação é seletiva e punitiva, não isonômica.

As Recomendações não levaram em conta as políticas para as mulheres, sobretudo para aquelas em situação de rua, totalmente incipientes. Em Belo Horizonte, por exemplo, à época, apenas dois locais se destinavam ao abrigamento de mulheres em situação de rua, mas com um número de vagas insuficiente, com o agravante de peculiaridades como a separação das mulheres de seus companheiros e a dificuldade de abrigamento para famílias, especialmente mulheres gestantes ou com filhos recém-nascidos, sem contar a falta de estrutura no âmbito das garantias dos direitos socioassistenciais. Apesar de ser uma demanda antiga, frequentemente levantada pelos movimentos sociais e reconhecida pelos profissionais que trabalham com essa temática, mulheres nessa condição são vítimas de diversas violências e não são assistidas de forma adequada pelo Poder Público.

Dessa situação, depreende-se que um tema tão complexo e de tão grande importância e relevância exige um procedimento dialógico em transversalidade com as políticas para a população em situação de rua e, ainda, uma discussão institucional com outras áreas afins, com vistas a um trabalho integrado, enquanto isso não acontece, mulheres, seus filhos e famílias são constantemente violentados em seus direitos.

A tentativa de mediação e de diálogo mais aprofundado sobre o abrigo dos bebês de mães usuárias de substâncias entorpecentes partiu de fora do sistema de justiça. A Secretaria Municipal de Políticas Sociais, por meio do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte – CMDCA/BH, publicou a Deliberação nº 111/2015, de 21 de fevereiro de 2015, na tentativa de estabelecer um diálogo mais amplo com a Promotoria e com as demais instituições e representações ligadas à temática, com medidas que garantiam a análise de cada caso concreto, sem ações generalistas:

[...]

Considerando que o CMDCA/BH realizou diversas reuniões junto à rede de entidades da sociedade civil e órgãos governamentais para discutir as questões afetas as Recomendações nº 05/2014 e 06/2014 e que vinha construindo um fluxo de atendimento a estas famílias;

Considerando que participaram das referidas reuniões representantes das Secretarias Municipais da Saúde, de Políticas Sociais, de Assistência Social, da Vara Cível da Infância e Juventude/BH e da própria 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude/BH, além de Conselheiros Tutelares e Conselheiros de Direitos do CMDCA/BH;

Considerando que após amplo debate, foi proposto o estabelecimento de um fluxo de atendimento para os casos em que se constatasse o uso de substâncias entorpecentes pelas genitoras, com objetivo primordial de resguardar o direito pécio dos recém-nascidos à convivência familiar e comunitária, em conformidade com o disposto no artigo 7º da Constituição Federal e no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 1º - Ficam aprovadas as seguintes diretrizes e orientações:

I – que seja estabelecido um amplo diálogo entre a 23ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude/BH, a Vara Cível da Infância e Juventude, as Defensorias Públicas da União e do Estado de Minas Gerais e demais órgãos públicos e entidades não governamentais envolvidos na questão em referência, com intermediação do CMDCA/BH, a fim de que se estabeleça, de forma conjunta, um fluxo ideal para atendimento de mães, nascituros ou recém-nascidos;

II – que a necessidade de aplicação da medida excepcional de acolhimento institucional seja analisada caso a caso, ouvidas as partes envolvidas, de forma a garantir com prioridade absoluta a permanência do recém-nascido com sua genitora ou, se necessário, com sua família extensa, garantindo seu direito à convivência familiar e comunitária, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, de forma a evitar-se a aplicação compulsória e indiscriminada da medida de institucionalização;

III – que os órgãos públicos responsáveis pelos serviços de atendimento aos nascituros ou recém-nascidos e às mães que porventura façam ou tenham feito uso de substâncias entorpecentes durante a gestação, realizem avaliação técnica por meio de profissionais especializados (médicos, psicólogos,

assistentes sociais e outros necessários), objetivando avaliar as condições familiares para que as mães possam permanecer com seus filhos recém-nascidos, bem como para que os mesmos sejam inseridos nos programas e serviços de saúde e assistência social, executados pela municipalidade;

IV – que seja estabelecida na rede municipal de saúde a prioridade de atendimento especializado às mães grávidas que porventura façam ou tenham feito uso de substâncias entorpecentes durante a gestação, devendo ser acompanhadas durante e após o parto pelo Sistema Único de Saúde – SUS;

V – que se porventura não for possível à permanência do recém-nascido com sua genitora, sejam coordenados todos os esforços para que o recém-nascido seja encaminhado à família extensa ou para inserção no programa de acolhimento familiar, em conformidade com a Resolução Conjunta CMDCA/CMAS/BH nº 01/2014, observadas as demais disposições legais vigentes;

VI – que os 09 (nove) Conselhos Tutelares do Município de Belo Horizonte, no exercício de suas atribuições previstas expressamente no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, apliquem as medidas de proteção previstas no artigo 101, incisos de I a VI, do mesmo diploma legal, nos casos de negligência e maus-tratos ao nascituro ou recém-nascido, por mães usuárias de substâncias entorpecentes, vítimas de violência doméstica e que estejam em situação de rua ou em outras situações de risco social, antes de aplicação excepcional da medida de acolhimento institucional (CMDCA/BH, 2015).

A falta de interlocução sobre os direitos da população em situação de rua em âmbito institucional provocou a fragmentação do atendimento das demandas, o esvaziamento das discussões e a falta de compreensão da realidade, gerando limitações no desempenho das funções.

É evidente a falta de interação e relacionamento institucional, tanto interno (no âmbito da própria instituição) quanto externo (com a sociedade em geral) compromete a atuação ministerial vinculada ao interesse público. Percebe-se uma atuação individualista e fragmentada que não contempla a defesa dos direitos dentro de uma perspectiva institucional coletiva, além da ausência - apesar de imprescindível - de participação e controle social.

Interesses individuais na instituição não podem estar dissociados do trabalho em rede, da lógica das políticas públicas construídas de forma participativa, e dos interesses e direitos das pessoas em situação de rua, como exemplificado no caso das Recomendações, sob pena dessa população continuar a ser vítima da violência do Estado por meio da atuação ministerial.

d) Agente mediador de conflitos

No caso da população em situação de rua, um fenômeno característico dos grandes centros urbanos, a realização de políticas públicas passa pelo conflito, por disputas. A imposição de um urbanismo neoliberal, caracterizado pelo individualismo, pelo privatismo e pela centralização econômica, em conjunto com uma sociedade impregnada de estigmas com relação aos pobres, segrega e desumaniza a população em situação de rua.

Como mediar a relação entre os detentores de interesses na cidade e os que têm seus direitos violados, relações contratualizadas para o atendimento de interesses individuais privados? Como mediar a relação entre Poder Público, sociedade, grupos vulneráveis e interesses do capital? Como equilibrar interesses diversos com políticas públicas?

Uma das mais importantes reivindicações dos movimentos de defesa dos direitos da população em situação de rua, hoje, é a moradia digna e adequada no espaço da cidade. No entanto, ela conflita com um contexto de remoção dos pobres dos centros urbanos e com os processos de financeirização da moradia e de reorganização territorial. É como se, naturalmente, não houvesse um lugar na cidade para as pessoas em situação de rua.

Uma das atribuições institucionais, considerada hoje a forma de atuação mais pontual na promoção de direitos, é a incidência com relação às políticas públicas, e uma forte atuação extrajudicial. A sociedade civil tem demandado, de forma cada vez mais forte, a participação do Ministério Público em ações concretas pela efetividade de direitos e, por consequência, sua presença em espaços de construção, avaliação e monitoramento das políticas públicas.

Em Belo Horizonte, desde o início das atividades do Comitê de Monitoramento e Assessoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, instituído pelo Decreto Municipal nº 14.146, de 2010,³⁹ o Ministério Público de Minas Gerais passou a integrá-lo como membro convidado, assim como a Defensoria Pública de Minas Gerais. O entendimento é que a presença de instituições do sistema de justiça nesse espaço paritário, composto por representantes do Poder Público Municipal e de entidades e movimentos da

³⁹ Alterado pelo Decreto Municipal nº 15.898 de 2015, de Belo Horizonte.

sociedade civil e da academia, é de grande importância, pois está em conformidade com suas funções constitucionais e institucionais.

Esse espaço de fortes tensões, mas também de dialogicidade, permitiu apresentar aos participantes menos implicados com o tema – de secretarias municipais a instituições do sistema de justiça – a realidade das pessoas em situação de rua, bem como as violações de direitos e suas demandas mais urgentes, nem sempre tão evidentes para o gestor público.

Situações de violência institucional e de incipiência das políticas públicas em diversas áreas (saúde, educação, assistência social, dentre outras) foram evidenciadas e denunciadas. A pressão da sociedade civil fez com que o Ministério Público de Minas Gerais tivesse maior implicação com as questões concernentes a esse grupo populacional.

Uma das principais ações foi a promoção de audiências públicas. Uma delas, solicitada pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Belo Horizonte e a CIMOS, realizada em 30 de maio de 2014, como parte das atividades propostas pelo CNMP na Semana de mobilização nacional em defesa das pessoas em situação de rua, foi iniciada com a fala das pessoas em situação de rua, que relataram diversas violações:

[...] a representante da Pastoral da Rua Ana Lúcia disse que viveu nas ruas por 11 anos, sofrendo violência física e psicológica, sem conseguir ajuda do poder público. “A sociedade não me deu oportunidade e ainda não sabia como me acolher, entender ou ajudar enquanto estive nas ruas”, desabafou. Mas hoje em dia, depois de ter conseguido apoio, ela disse que se sente uma pessoa digna por ter passado o que passou e ainda ter sobrevivido.

Depois foi a vez do albergado José Geraldo dos Santos contar que muitos locais que acolhem as pessoas em situação de rua apenas garantem direito a banho, jantar e pernoite, sem, entretanto, propiciar a esses cidadãos uma forma de deixar as ruas, com qualificação profissional e inclusão no mercado de trabalho. Outros albergados reclamaram ainda da falta de tratamento digno nesses locais, que estariam infestados de pragas, não teriam cobertores, nem pessoas qualificadas para atendê-los, entre outros problemas.

Já algumas pessoas em situação de rua questionaram o tratamento humilhante que recebem da sociedade, o despreparo de policiais e agentes públicos na hora de fazer abordagem, a falta de portas de saída para que elas possam se reerguer, conseguindo fontes de renda, trabalho, auxílio moradia, tratamento para combater os vícios.

E num desabafo, a representante do Movimento Nacional da População de Rua Elisângela Cândida da Silva disse que viveu 15 anos na rua e que se via acuada pelo Poder Público, pela sociedade e por outras pessoas em situação de rua. “Nós fazemos parte dessa cidade e merecemos respeito”, finalizou.⁴⁰

Nessa audiência Pública, o coordenador do Programa Polos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Dr. André Luiz Freitas Dias, apresentou a análise de nove relatórios produzidos pela Prefeitura de Belo Horizonte sobre a atuação de diversas secretarias municipais e agentes públicos que realizaram intervenções no espaço público junto a pessoas em situação de rua.⁴¹ Tal análise constatou diversas violações aos direitos, como a apreensão compulsória de pertences e criminalização sem provas, como relatado a seguir:

A suspeita de violação dos direitos humanos da população em situação de rua em decorrência das ações de gestão do espaço público empreendidas pelos agentes da Prefeitura de Belo Horizonte, infelizmente foi confirmada. Em todos os 09 (nove) relatórios foram encontrados fortes indícios de desrespeito aos direitos desse segmento populacional. Às vezes por meio de práticas explícitas ou sutis de violência, mas que tinham em comum a banalização dos direitos desses cidadãos, tais como: apreensão e descarte de seus pertences de forma arbitrária e compulsória, criminalização sem provas concretas, não cumprimento do devido processo legal. Desse modo, ficou evidente o tratamento inferior adotado pelo Estado em relação a essa parcela da população (DIAS, et al., 2014, p. 612).

A situação apresentada diz respeito à Instrução Normativa Conjunta nº 01 de 02 de dezembro de 2013, que disciplinou o tratamento junto às pessoas em situação de rua no município de Belo Horizonte e que apresenta diversas irregularidades com relação à forma de abordagem e à violação de direitos fundamentais, como a institucionalização da retirada compulsória de pertences.

Diante das denúncias, o Ministério Público decidiu, ao final da audiência, que a forma de abordagem seria discutida com a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e as instituições da segurança pública, Guarda Municipal e Polícia Militar. Foi pedido que as pessoas em situação de rua ajudassem com denúncias e testemunho dos fatos.

⁴⁰ Depoimentos extraídos do site do MPMG, matéria de 02/06/14. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/audiencia-publica-promovida-pelo-mpmg-discute-acoes-de-defesa-da-populacao-em-situacao-de-rua.htm>. Acesso em: 23/11/17.

⁴¹ Essas ações são decorrentes da Instrução Normativa conjunta nº 01/2013, da Prefeitura de Belo Horizonte e Polícia Militar de Minas Gerais.

A Promotora de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos de Belo Horizonte informou aos participantes que enviou duas Recomendações, uma à PBH e outra à Polícia Militar, informando sobre os direitos das pessoas em situação de rua e a forma como devem ser abordadas – com dignidade.

É importante destacar que a sociedade civil manifestou-se sobre a Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 2013, apresentando também denúncias e subsídio legal sobre a inconstitucionalidade da norma. Em 2016, a situação ensejou a edição de uma Recomendação (nº 01/2016, de 05 de julho de 2016) da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos da capital e da CIMOS, que sugeriu a revogação imediata da Instrução Normativa.

Em outras ações, o Ministério Público de Minas Gerais se colocou como mediador entre o executivo e a sociedade civil, o que incluiu as pessoas em situação de rua, mas também outros grupos, como lojistas e empresas.

Um exemplo é o projeto Rua do Respeito, iniciado em 2015, por iniciativa da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do MP, juntamente com o Serviço Voluntário de Assistência Social (SERVAS) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que tem como objetivo promover o diálogo e a reflexão entre representantes de setores da sociedade civil sobre a população em situação de rua e que, em 2017, ganhou a adesão do Ministério Público do Trabalho.

Talvez a implicação do Ministério Público do Trabalho possa contribuir no tocante à garantia de acesso ao trabalho. Mas é importante discernir que as ações não podem ser somente voltadas à capacitação e orientação das pessoas em situação de rua, essas instituições não podem assumir funções que cabem ao executivo.

A atuação do projeto se voltou à mediação de conflitos no espaço urbano, como na Praça da Liberdade, onde existe uma expressiva concentração de pessoas em situação de rua, mas também a estabelecer ações em eventos de um dia, nos quais são oferecidos atendimento médico, odontológico e psicológico, orientação jurídica e previdenciária, além da emissão de documentos, mas sem uma perspectiva de continuidade dos atendimentos ou encaminhamentos. Tendo em vista as necessidades das pessoas em situação de rua, seria necessário um planejamento mais estratégico no âmbito dessas organizações, sobretudo para

tocar em pontos mais sensíveis de caráter estrutural em suas instituições, notadamente as que fazem parte do sistema de justiça.

Além de atuar como agente mediador de conflitos, adotando uma perspectiva mais tímida e talvez com um cunho mais assistencial, o Ministério Público pode assumir um protagonismo em seu âmbito de atuação no reconhecimento e defesa dos direitos desse grupo populacional.

Da escuta das pessoas em situação de rua foi possível perceber a necessidade de que as ações das instituições do sistema de justiça se pautem no efetivo respeito dos Poderes Públicos, aos direitos assegurados na Constituição e que essas ações, de fato, conectem-se com as questões estruturais ligadas ao problema, o que poderia ser o foco da atuação.

O papel de protagonismo que o Ministério Público pode assumir será validado por meio da dialogicidade, com a aproximação, seja por meio da promoção de audiências públicas, seminários, reuniões, participação em comitês e fóruns, mas, sobretudo, com o respeito à autonomia das pessoas em situação de rua, esse deve ser o compromisso principal da instituição.

5 EMANCIPAÇÃO E AUTONOMIA POR MEIO DA DIALOGICIDADE COMO FUNDAMENTO DA TUTELA JURISDICIONAL

Dada a complexidade da ordem jurídica, é fato que ela não pode garantir as necessidades humanas nem emancipação e autonomia em toda a sua concepção. No entanto, a tutela jurisdicional deve conduzir à potencialização dessas condições, sobretudo no que tange à liberdade, sendo essencial a clareza sobre as relações de poder. Nesse sentido, Melkevic (2017) alerta que

[...] toda a teoria ou filosofia do direito deve preferivelmente – respeitando nossos objetivos – destacar a perspectiva da ação do sujeito de direito. Se o homem é sempre um “ser particular” (e como tal um ser vulnerável), nós devemos compreender a ação de qualquer indivíduo sempre levando em consideração sua vulnerabilidade. Na verdade, nós devemos, sem sombra de dúvida, conceber sua ação como sendo condicionada pela vulnerabilidade. Isso nos permitirá compreender melhor a complexidade de nossa modernidade jurídica e, acima de tudo, entender por que tantos sujeitos de direito, sem recursos para lidar com sua vulnerabilidade, se arriscam de desequilibrar a balança. Lembramos assim que a ordem jurídica moderna não é nossa prancha de salvação, mas um sistema complexo que também pode triturar a carne e a alma daquele que cai nele (MELKEVIC, 2017).

Cumprir à ordem jurídica caminhar no sentido de garantir à pessoa humana a possibilidade do enfrentamento de conflitos e a busca de soluções, a partir de sua emancipação e autonomia, tanto de forma individual como na coletividade.

A forma como essa realização se dará nos leva à forma de atuação do sistema de justiça e de suas instituições, mais especificamente em relação àqueles que têm a emancipação e a autonomia coibidas ou negadas.

É preciso considerar questões já apresentadas neste trabalho sobre os obstáculos a uma vida de bem estar dessa camada social de excluídos, sobretudo com relação àquelas concepções da ordem jurídica que não coadunam com os interesses comuns e com a dinâmica social, mas que, antes, estão mais próximas dos interesses individuais, característicos das sociedades de mercado.

5.1 A luta por outra concepção, a ação popular contra o recolhimento de pertences

Graça Freitas (2005) mostra a influência à qual o judiciário é submetido no nível institucional e individual, que faz com que os magistrados assumam o papel de guardiões de um ambiente propício a investimentos, assegurando judicialmente o respeito à propriedade privada e aos contratos, em detrimento de outros direitos:

O novo consenso formado a partir do final dos anos 90 demonstra que a eficácia do modelo econômico proposto depende de um Estado forte e com instituições sólidas e eficazes atuando em “parceria” com o mercado, sendo o Judiciário fundamental, pois é quem vai julgar a aplicabilidade das novas leis de ajuste da economia e dos contratos, de modo que sua estabilidade e previsibilidade importam na maior possibilidade do investidor calcular o risco de “aportar recursos” no país (FREITAS, 2005).

Santos (2000) também aponta um panorama onde os tribunais se destacam pelo seu conservadorismo, pelo tratamento discriminatório da agenda política progressista ou por uma incapacidade de acompanhar os processos mais inovadores de transformação social, econômica e política da sociedade. Segundo o autor, intervenções dos tribunais são, em geral, esporádicas, em resposta a acontecimentos políticos excepcionais, em momento de transformação social e política profunda e acelerada.

Uma ação constitucional, a Ação Popular,⁴² em trâmite no Judiciário de Minas Gerais desde 2012, tem como objetivo interromper a condição de violação de direitos cometidos pelo Município de Belo Horizonte e pelo Estado de Minas Gerais contra pessoas em situação de rua, especificamente a suspensão de atos de apreensão de pertences pessoais, como documentos de identificação, remédios, roupas e alimentos por meio da ação de agentes públicos.⁴³

⁴² Trata-se de uma ação constitucional, prevista no Art. 5º, LXXII, da Constituição Federal de 1988, cuja legitimidade é atribuída a qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade da qual o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

⁴³ Processo nº: 1355234-45.2012.8.13.0024, em trâmite na 5ª Vara Estadual do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A ação foi ajuizada pelo coletivo de advogados e advogadas Margarida Alves, de Belo Horizonte, especialista em demandas populares. Segundo o Coletivo, esse foi o primeiro caso contra o recolhimento ilegal dos pertences da população em situação de rua:

Essa ação nasceu devido a várias queixas de recolhimento de pertences de moradores em situação de rua, tendo sido presenciada uma ação no bairro Floresta, em que agentes municipais e policiais militares recolheram remédios, documentos e até muletas de moradores de rua.⁴⁴

Esse mesmo tipo de violência foi destacado pelo relatório do CNDDH (2014). Diante dessa situação, a Ação Popular efetuou um pedido de antecipação de tutela, com o objetivo de impedir o recolhimento arbitrário de pertences, considerado pelos advogados populares como uma espécie de “roubo institucionalizado”. Contudo, o juiz de primeiro grau indeferiu a antecipação da tutela, sob a seguinte justificativa:

Em que pese ter o autor afirmado que os réus teriam recolhido todos os pertences pessoais e documentos da população em situação de rua, no local indicado na exordial, o que, de fato restou comprovado no presente feito, até o momento, foi o recolhimento de entulhos, conforme vídeo de f. 55 e fotografias de ff. 57/60. Tal ação não caracteriza qualquer ofensa à moralidade administrativa por parte dos réus, vez que trata-se de medida de segurança sanitária à sociedade, sendo que mencionados entulhos podem, ainda, trazer problemas de saúde à população, atraindo ratos e insetos.⁴⁵

O entendimento do magistrado de primeiro grau foi de que os bens pessoais daquelas pessoas que estavam nas ruas se tratavam de entulhos, nada mais. No entanto, para quem está nas ruas, em situação de completo desamparo e de violação de direitos, um fogareiro enferrujado e um cobertor velho podem representar instrumentos para a sobrevivência e não simplesmente entulhos. A decisão poderia ter tido um caráter progressista em relação aos direitos desse grupo populacional, uma vez que a peça inicial da Ação Popular apresentou dados⁴⁶ e descreveu as diversas violações sofridas pelas pessoas em situação de rua, os abusos de agentes da segurança pública, bem como a incipiência das políticas públicas do município dirigidas a esse grupo populacional. Tratava-se de uma medida de tutela provisória, e não definitiva, frente a uma lesão a direitos fundamentais. Nesse caso, as limitações impostas por

⁴⁴ Disponível em: <http://coletivomargaridaalves.org/intervencoes-em-campo/populacao-de-rua/>, Acesso em: 06/07/16.

⁴⁵ Processo nº: 1355234-45.2012.8.13.0024, da 5ª Vara Estadual do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

⁴⁶ Os dados apresentados pelos advogados populares para fundamento das razões e pedidos também se basearam nas informações do CNDDH.

determinada concepção institucional fizeram com que o judiciário se mantivesse distante de seu potencial transformador.

Em contrapartida, após pressão popular enfrentada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com a publicização de informações sobre a realidade da violação de direitos sofrida pelas pessoas em situação de rua no município e apelo aos desembargadores, em sede recursal, especialmente por parte dos defensores de direitos humanos, acredita-se que outro ponto de vista foi apresentado pela Desembargadora Relatora do recurso,⁴⁷ conforme trecho abaixo:

Entretanto, em que pese a opinião das autoridades constituídas, comungo do entendimento do agravante de que “para quem tem onde dormir, com conforto e segurança, é compreensível caracterizar as roupas velhas e sujas, cobertores baratos distribuídos em regra por religiosos e outros pertences de população de rua como entulho” (f. 08) e que “considerar a propriedade dos pobres como bens de segundo escalão revela uma concepção elitista que nega o princípio da igualdade, pois pressupõe que o direito à propriedade é aplicável em diferentes níveis, conforme a classe social” (f. 09).

[...] penalizar as pessoas em situação de rua, com a retirada de pertences que lhe permitem um mínimo de dignidade, afronta a razoabilidade e outros princípios que norteiam a Administração Pública, devendo os seus direitos ser respeitados.

Ora, consoante salientado às f. 129/133, as políticas públicas não se revelam efetivas, não se mostrando suficientes os abrigos disponibilizados pela Administração para acolher a população em situação de rua, sem desconsiderar os esforços da Municipalidade e do ente estatal, com o fim de solucionar ou ao menos minorar o grave problema, não se podendo permitir, pois, que sejam retirados dessas pessoas menos favorecidas pela sorte os pertences essenciais para a sobrevivência, com um mínimo de dignidade, o que ofende o art. 1º, incisos II e III, da Carta Maior, que trazem a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil, e igualmente o inciso LIV do art. 5º da CR/88, segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”, além de seu art. 3º, que trata dos objetivos fundamentais do estado.

[...] dou provimento ao recurso para, reformando a decisão primeva, deferir a antecipação dos efeitos da tutela, na forma da decisão de f. 129/133, determinando aos réus que se abstenham de atos que violem os direitos fundamentais dos moradores em situação de rua, especialmente a apreensão de documentos de identificação e de pertences pessoais necessários à sobrevivência, à exceção de qualquer tipo de objeto ou substância ilícita, sem impedi-los, entretanto, da fiscalização necessária ao bom desempenho das políticas públicas pertinentes, determinando, ainda, que, em havendo necessidade de se proceder a apreensões, seja lavrado o auto correspondente, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais) para o caso de descumprimento da obrigação.⁴⁸

⁴⁷ Agravo de instrumento cível nº 1.0024.12. 135523-4/001, com relatoria da desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto – Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/1985?mode=full>. Acesso em: 22/02/18.

⁴⁸ Idem.

A análise das decisões deixa perceber, primeiramente, a incapacidade de percepção da realidade social vivida no país, bem como a perda da oportunidade de utilizar-se do direito como um instrumento de transformação dessa realidade, sem esquecer o respeito ao que se pode considerar o maior objetivo do Estado democrático de direito: o desenvolvimento de uma sociedade com menos desigualdades e produtora de justiça social.

No caso do julgamento do Agravo de Instrumento em segunda instância, a resposta ponderou a necessidade de acolhida do direito das pessoas que se encontram em situação de rua, considerando a questão social com alguma profundidade, mas destaca-se o precedente da manifestação popular. Outro aspecto a ser considerado nessa decisão em segunda instância é que a argumentação em defesa dos direitos das pessoas em situação de rua fundamenta a tese de que o direito de propriedade - precipuamente protegido em nosso sistema jurídico, notadamente pelo direito penal - deve também ser considerado para a proteção dos direitos fundamentais das pessoas que estão nas ruas.

As considerações do Ministério Público, em parecer sobre o Agravo de Instrumento vão no sentido de proteção aos direitos do grupo em questão, afirmando que a supremacia do interesse público deve levar em consideração o ponto de vista constitucional. A supremacia do interesse público não subsiste absolutamente, o interesse público e os direitos fundamentais devem caminhar juntos.

Portanto, quando os Agravados, bem como o d. magistrado de primeira instância em sua r. decisão, reportam-se à ideia de supremacia do interesse público, deve-se levar em consideração que, desde um ponto de vista constitucional, essa supremacia não subsiste tão absolutamente, mas, sim de modo simultâneo: interesse público e direitos fundamentais caminham juntos no bojo das relações jurídico-administrativas. Bem por isso, a subordinação ao poder de polícia não implica na absoluta e inquestionável subordinação do individual ao social.

Pois bem. Ao que nos parece, a questão trazida à discussão pelo autor da Ação Popular efetivamente envolve relevante fundamentação, e a violação do direito pleiteado é suscetível de causar às pessoas em situação de rua lesão grave e de difícil reparação, razões pelas quais merecem a atenção e acolhimento por parte de Vossas Excelências.⁴⁹

⁴⁹ Procurador de Justiça Nadens Ulisses Freire Vieira, Parecer disponível no processo físico, Agravo de Instrumento Cível nº 1.0024.12. 135523-4/001, TJMG – 8º Cartório Cível, Unidade Afonso Pena. Recurso baixado.

Esse é um exemplo da busca do sistema jurídico pelo reconhecimento de direitos, pela mudança de perspectiva e pela responsabilização.

Ao final, a antecipação de tutela foi deferida, determinando aos réus a abstenção de atos que violassem os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, especialmente a apreensão de pertences.

Em sequência, a Prefeitura de Belo Horizonte publicou a já citada Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2013, referente à atuação dos agentes, considerada inconstitucional e violadora dos direitos da população em situação de rua. Em parecer jurídico sobre essa Instrução Normativa, os Professores constitucionalistas José Luiz Quadros Magalhães e Tatiana Ribeiro de Souza reafirmam o direito à dignidade desse grupo populacional, concluindo que pode constituir crime de furto ou roubo a apreensão de objetos das pessoas que se encontram em situação de rua, com o risco de recair sobre os agentes públicos a responsabilidade pela violação de direitos fundamentais.

O Parecer ainda traz o aspecto da inviolabilidade do direito fundamental à propriedade, destacando o direito à igualdade. Não teriam as pessoas que se encontram nas ruas o direito à propriedade, direito garantido constitucionalmente? Portanto, os juristas defendem a inconstitucionalidade da retirada dos pertences, em contrariedade ao entendimento da administração pública municipal, que reverbera a estética higienista na cidade em detrimento dos direitos fundamentais. O parecer sugere alteração do texto normativo, propondo aos agentes públicos a seguinte abordagem à população em situação de rua: “Como representante do Estado, eu estou aqui para, formalmente, pedir desculpas pela incapacidade do poder público oferecer uma condição mais digna para a sua existência. Em sinal de respeito e reconhecimento estou à disposição para ajudá-lo no que for necessário.”

Ressalta-se que, mesmo com o deferimento da medida em segunda instância, as ações de retirada compulsória de objetos das pessoas em situação de rua continuaram de forma ilegal. Em outubro de 2017, foi proferida sentença considerando procedente o pedido para “declarar a ilegalidade do ato de apreensão dos pertences pessoais e dos documentos de identificação

dos moradores de rua”.⁵⁰ Contudo, o Estado de Minas Gerais recorreu da decisão em maio de 2018 e o processo encontra-se em sede recursal.

O caso da ação popular demonstra a necessidade de inovação das ações institucionais, conforme proposto por Santos (2011), de valorização de experiências e estratégias que fomentem a aproximação entre justiça e cidadania e de se repensar, de forma radical, as concepções do direito, sob algumas premissas: questionamento do caráter despolitizado do direito e sua necessária repolitização; ampliação da compreensão do direito como princípio e instrumento universal da transformação social politicamente legitimada.

A ação popular, assim como outros casos, mostrou que as ações e práticas das instituições do sistema de justiça ainda baseiam-se em concepções tradicionais do direito, não permitindo que o direito seja emancipatório, notadamente para os grupos mais pobres e desfavorecidos.

A ação popular é mais uma prova da necessidade da mobilização popular na luta por outras concepções. O sistema de justiça deve ser provocado a posicionar-se segundo uma coerência com os objetivos constitucionais. Deve ser cobrada a universalidade da prestação jurisdicional de forma ética, sem qualquer distinção de pessoas.

Uma atuação que leve em conta diversas frentes, como a correta aplicação dos recursos públicos, a coerência das prioridades estabelecidas pelos gestores e os entraves de uma engenharia jurídica que afasta princípios constitucionais em favor dos princípios do mercado.

5.2 A dialogicidade

Este trabalho partiu do pressuposto de que a dialogicidade, juntamente com a autonomia interativa e discursiva, é fundamento da relação metodológica para o repensamento das mudanças nas relações tradicionais da esfera jurídica e também política.

Com fundamento no pensamento freireano, considera-se o diálogo como o encontro dos homens que, mediatizados pelo mundo, o pronunciam. Esse diálogo só é possível entre

⁵⁰Sentença disponível em http://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_peca_movimentacao.jsp?id=20360401&hash=2fd4f0911929f611fce769a6f95c9da1. Acesso em: 01/11/17.

aqueles que querem a pronúncia do mundo, e não entre os que não a querem, que negam aos demais o direito de dizer a palavra (FREIRE, 1996).

Nesse sentido, a dialogicidade verdadeira é aquela em que os sujeitos dialógicos aprendem e crescem na diferença, sobretudo no respeito a ela. É a coerência exigida de pessoas humanas que, “inacabadas” ou conscientes de suas vulnerabilidades, assumem-se como tais e se tornam radicalmente éticas com o compromisso dialógico.

Paulo Freire (1996) relaciona a transgressão da eticidade como decadência do humano, pois não é possível aceitar que alguém se torne machista, racista, classista, sem se tornar um transgressor da natureza humana. E o transgressor não pode apresentar justificativas genéticas, sociológicas, históricas ou filosóficas para explicar a superioridade racial, de gênero, ou entre patrões e empregados. Freire (1996) afirma que qualquer discriminação dessa ordem é imoral e lutar contra ela é um dever.

A dialogicidade pode ser também definida, em termos mais simples, como o diálogo ou o atuar “com” e não “para”. Esse é o princípio metodológico para um procedimento transformador, é o reconhecimento de igualdade.

Qual princípio tem norteado as instituições da ordem jurídica? Elas possuem maior propriedade para definir os direitos das pessoas? A pronúncia do direito, o sentido da norma e dos fatos não podem ser dados de forma unilateral, essa é uma transgressão à ética constitucional.

5.3 Instituições do sistema de justiça: o dever com a dialogicidade

Não basta trabalhar, atuar pela promoção e efetividade de direitos sem o reconhecimento e estabelecimento de uma metodologia dialógica que possa promover a emancipação e autonomia. É preciso fazer “com”, fazer junto, fazer a partir de processos emancipatórios dos grupos para os quais se direciona a atuação.

A questão pode ser: como aplicar métodos dialógicos? Mas, antes disso, como se sensibilizar com relação a esse imperativo, sobretudo no campo das instituições do sistema de justiça?

É necessário romper com a hegemonia de discursos que não representam as pessoas ou grupos aos quais se direciona a ação jurídica e política, com o reconhecimento e promoção de uma autonomia crítica. Não se trata somente da incorporação de uma militância, mas de um enfoque tanto substantivo como procedimental, ou processual, que contemple as necessidades, sob a égide da emancipação. Tratar as ações em âmbito dialógico e deliberativo, conciliatório com os princípios de direitos humanos, deve ser pressuposto da atuação do sistema de justiça.

5.4 A experiência do CNDDH

Com a proposta de uma nova concepção para o campo do direito que se distanciasse das políticas ou ações de cunho meramente assistencialista, o projeto do Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH)⁵¹ – instituído pelo Decreto Presidencial 7.053, de 2009 – enfrentou o desafio de tentar lutar contra as diversas formas de violência cometidas contra esse grupo populacional, o que exigiu uma metodologia construída a partir de uma prática emancipatória.

O CNDDH se voltou para o reconhecimento de direitos nas diversas situações de violação reproduzidas pelos poderes institucionalizados, pela sociedade e pelo mercado, na perspectiva de obter, por meio da afirmação de direitos, a efetividade dos direitos humanos das pessoas em situação de rua.

Para isso, buscou uma metodologia fundamentada na pedagogia freireana, ou seja, baseada na ética e no respeito, considerando conceitos de autonomia, emancipação e “empoderamento”. A adoção desse alicerce teve como objetivo estabelecer esse grupo populacional como principal protagonista da garantia e defesa de seus direitos.

O estabelecimento dessa metodologia é consequência de um processo sociopolítico que teve como estratégia a superação, primeiro por parte da população em situação de rua, de

⁵¹ Projeto executado por Organização da sociedade civil, a Pastoral Nacional do Povo da Rua, órgão da CNBB, com o apoio de movimentos sociais, Movimento Nacional da População em Situação de Rua e Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, parcerias públicas e entidade do sistema de justiça, inaugurado no ano de 2011, com sede em Belo Horizonte e mais 7 núcleos (Bahia, Ceará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal), mas que teve suas atividades interrompidas em 2014 pela falta de recursos.

desconstituição de certo sentimento de culpa por se encontrar na condição de rua e de não se reconhecer como vítima de um sistema que lhe impôs essa condição.⁵²

Outra estratégia foi partir da perspectiva individual para a coletiva e, na (re)construção dos direitos e de suas formas de defesa, fortalecer redes e parcerias para auxiliar na transformação, não apenas na realidade das violações, mas também dos mecanismos de opressão.

Tem-se, então, um método baseado na concepção freireana, segundo a qual a desumanização não se verifica apenas nos que têm sua humanidade roubada, mas também, mesmo que de forma diferente, nos que a roubam. Nas palavras de Freire (1996),

[...] aí está a grande tarefa humanista e histórica dos oprimidos: libertar-se a si e aos opressores. Estes, que oprimem, exploram e violentam, em razão de seu poder, não podem ter, neste poder, a força de libertação dos oprimidos nem de si mesmos. Só o poder que nasce da debilidade dos oprimidos será suficientemente forte para libertar a ambos (FREIRE, 1996, p. 31).

Essa urgência de humanização justifica um trabalho mais próximo às instituições do sistema de justiça que reconheça que a maioria das violações sofridas pela população em situação de rua decorre no âmbito da violência simbólica e institucional. Um trabalho que caminhe no sentido de alargar a visibilidade desse grupo populacional na sociedade, no poder público e nas próprias instituições do sistema de justiça, para que elas cumpram as suas funções.

De início, no quadro de equipe do CNDDH, foram incluídas pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua, que, portanto, participaram da construção da metodologia. Uma forma nem sempre fácil de inclusão, pois se trata de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade em diversos aspectos, com necessidades que vão de moradia à atenção à saúde mental, o que exige uma compreensão e tato maiores no desenvolvimento dos trabalhos. As pessoas tiveram participação ativa em todas as ações do Centro, trazendo experiências e novas formas de compreensão e de representação do direito. Eram pessoas com trajetória ou em situação de rua falando sobre seus direitos e passando suas experiências do que é a efetividade de direito para outros. O CNDDH buscou construir processos coletivos para encontrar saídas para as

⁵²Segundo o CNDDH, essa culpabilização é ainda agravada quando, ao usar um espaço de proteção, como casas de acolhimento, albergues ou outras formas de abrigamento e atendimento em geral, a pessoa sofre maus tratos e abusos, convive com a precariedade e a insegurança.

situações de violência, desde a manifestação e apresentação de denúncias até a discussão da política pública.

A metodologia procurava assegurar a participação das pessoas que demandavam atendimento, utilizando esse momento para propiciar, a partir dos casos concretos de violação de direitos, uma reflexão a respeito da justiça, sobre a situação social, econômica e política na qual o indivíduo estava inserido, vislumbrando a possibilidade de as pessoas poderem agir, de certa forma, com autonomia.⁵³ O CNDDH acreditou na

[...] força que emana dos grupos organizados na defesa dos seus direitos alcança pessoas, instituições e serviços, provocando neles não somente a revisão de suas práticas, quase sempre impregnadas de preconceitos e discriminações, como também a necessidade de reconsiderar conceitos (CNDDH, 2014).

Para a consecução do trabalho, foram estabelecidos três eixos de ação principais: a) o enfrentamento às violações; b) a sistematização de dados e a produção de conhecimento; c) formação e capacitação.

Mas um dos principais ingredientes foi a conjugação de saberes com a militância⁵⁴ que, segundo o CNDDH, garantia uma interface múltipla de conhecimentos e de práticas, de ações, questionamentos e reflexões, contexto que “provocou” a formulação de inúmeros procedimentos, leis e defesas em prol da garantia dos direitos fundamentais a pessoas em situação de rua.

O trecho abaixo, retirado do relatório do Centro, resume as atividades e os princípios da entidade:

As ações desenvolvidas pelo Centro se organizaram e, muitas vezes, foram executadas de forma simultânea, conforme a demanda:

⁵³ Compreende-se aqui uma autonomia “de certa forma”, pois se tem bem claro que a autonomia exige também um apoio estrutural, ou o estabelecimento efetivo de direitos sociais. Conforme apurado na pesquisa feita para este trabalho, as pessoas em situação de rua apresentam como necessidade a autonomia por meio de um lugar para morar, ou seja, condições para a concreta saída das ruas.

⁵⁴ Essa militância advém da participação dos movimentos sociais no CNDDH, notadamente o Movimento Nacional da População de Rua. Mas é necessário ter atenção com a incorporação de uma militância que possa enfraquecer a semântica da autonomia, que queira estabelecer políticas institucionais ou interesses ideológicos próprios que possam divergir da autonomia construída individualmente. Mas acredita-se que essa militância é referida como uma prática de processos de mobilização e participação popular.

a) contato direto nas ruas e a realização de oficinas para informar à população em situação de rua da existência do CNDDH e dos direitos que todas as pessoas têm;

b) atendimentos individuais e coletivos na sede do Centro e núcleos, com acompanhamento e monitoramento dos casos de violação;

c) articulação da rede de proteção e enfrentamento à violência local. As oficinas e visitas para o contato direto com pessoas em situação de rua, de responsabilidade dos agentes sociais, eram realizadas periodicamente nas ruas e nos serviços públicos da cidade. A equipe, levando um pequeno panfleto informativo, sempre em dupla, realizou abordagens estabelecendo um primeiro contato e incentivando pessoas a buscarem o direito perdido nas ruas e marquises.

O atendimento individual ou coletivo é realizado na sede do Centro ou nos núcleos (nos que possuem estrutura), geralmente por um técnico, em companhia de um agente social. No Centro Nacional, os agentes sociais têm seu local de trabalho na sala de recepção, estando, dessa forma, sempre “em prontidão” para receber qualquer pessoa que se aproxima. Esses foram sempre os responsáveis pelo estabelecimento do primeiro contato. No atendimento, a “escuta” desempenha um papel central. Insegurança, medo e desconfiança permeiam a pessoa que chega para fazer uma denúncia. Compreender essa situação e incentivá-la a continuar na luta pelo seu direito são pressupostos que cada trabalhador do Centro assumiu nesse processo (CNDDH, 2014, p. 30).

O eixo de ação que diz respeito à sistematização de dados foi um importante instrumento para a produção de conhecimento, principalmente por contribuir com a composição de indicadores em Direitos Humanos que orientam ações de defesa e garantia de políticas públicas nas diferentes áreas de abrangência, uma vez que há poucas pesquisas sobre esse tema. O trabalho do projeto pode subsidiar, por exemplo, a ação popular acerca do recolhimento ilegal de pertences das pessoas em situação de rua em Belo Horizonte, citada anteriormente.

Com a concentração de informações e a reflexão crítica acerca do direito, o projeto começou a fomentar em âmbito nacional a provocação de instituições do sistema de justiça, tanto para o atendimento das pessoas em situação de rua, segundo o dever constitucional, mas também com o apontamento dos entraves dentro da engrenagem jurídica para que as pessoas pudessem alcançar a sua tutela.

O trabalho tentou o diálogo e a entrada da população em situação de rua e de suas demandas nas Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Tribunais de Justiça, órgão do Executivo e do Legislativo, instituições da segurança pública e na sociedade civil de forma geral, notadamente chamando a atenção das instituições para a sua responsabilidade com esse grupo.

Foram realizadas audiências públicas, seminários, recomendações, cartilhas, estudos, a elaboração de projetos de lei, matérias de subsídio para denúncias, ações civis públicas, dentre outras, com base nos trabalhos do CNDDH.

Mas um eixo que chama atenção é o de formação e capacitação, estabelecido com o objetivo de estimular a participação, a autonomia e o protagonismo das organizações e dos movimentos da população em situação de rua, promovendo o conhecimento e a reflexão sobre os direitos humanos, tanto para as pessoas em situação de rua como para técnicos e os chamados agentes multiplicadores⁵⁵.

Em suma, pode-se considerar que o projeto tentou construir uma metodologia que visava à emancipação de todos os sujeitos envolvidos no processo. Não se pretendeu, por exemplo, qualquer espécie de exaltação à vitimização ou a adoção de uma perspectiva caritativa ou, ainda, impositiva, mas a viabilização de um processo que conduz a questões críticas de ordem política, jurídica e econômica, com o objetivo de fortalecimento da emancipação e autonomia.

O sujeito principal da ação era a pessoa em situação de rua, suas perspectivas e a construção conjunta de formas de enfrentamento da situação de violência e de luta por direitos, o que deveria se expandir como uma estratégia metodológica para outras instituições.

⁵⁵ Pessoas ou grupos que passam pelo conhecimento das estratégias metodológicas do CNDDH, dos conceitos e direitos sobre a defesa dos direitos humanos e que repassam o aprendizado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Falar sobre as necessidades humanas, em especial na contemporaneidade, nos remete a enormes desafios, tanto no que diz respeito à compreensão quanto ao atendimento dessas necessidades. O mal-estar contemporâneo no mundo pós-moderno, ligado a uma espécie de irracionalidade (BAUMAN, 1998) ou, pode-se dizer, à iniquidade da sociedade de mercado, agravam a situação.

Nesse contexto, qual é a responsabilidade da sociedade e da tutela jurídica no que se refere a omissões, notadamente em relação aos grupos de pessoas em situação de aprisionamento de sua emancipação e autonomia?

Primeiramente, pelo não reconhecimento de suas necessidades humanas. O presente trabalho buscou conhecê-las a partir da perspectiva das pessoas em situação de rua, verificando, por meio da ação participante, um pouco da subjetividade das pessoas em situação de rua. A pesquisa revelou a violência da negação de direitos e a necessidade de promoção da emancipação e autonomia, compreendidas pelos interlocutores como oportunidades ligadas ao direito ao trabalho e à moradia. Na pesquisa, percebeu-se a urgente necessidade de se estabelecer processos de reflexão, avaliação e reavaliação das estruturas sociais, políticas, culturais, econômicas, éticas e morais e das concepções estabelecidas pela sociedade de mercado.

A violência da negação de direitos mostra que não é mais possível valer-se dos tradicionais conceitos e categorias do pensamento jurídico. Não se pode mais negar as experiências desse grupo populacional em qualquer ação, seja na construção ou desconstrução de conceitos e paradigmas, na construção de políticas públicas ou propriamente na defesa e garantia de direitos.

O fenômeno social de pessoas vivendo em situação de rua no Brasil vem aumentando de forma constrangedora e inadmissível, exigindo que sociedade, poder público e ordem jurídica repensem suas estruturas e formas de atuação. Assim, também é urgente a mudança de valores e de condutas, sendo a dialogicidade um meio necessário para a construção de novas práticas, voltadas para a emancipação e autonomia.

Desse modo, o ponto de partida é assumir o conhecimento e as reflexões já feitas pelo grupo para o qual se destina a ação. Entretanto, verifica-se que, na configuração atual da sociedade, estamos diante de instituições que não se constroem a uma ética que assuma esses aspectos, pois se perderam na dissolução de valores – como da práxis comunitária –, incorporando modelos distantes da alteridade e da responsabilidade com a humanidade do outro, comprometendo-se com as exigências do mercado e, conseqüentemente, negando a realidade social.

Nesse contexto, a efetividade de direitos urgentes como moradia e trabalho não podem se estabelecer em formas não dialógicas, fechadas, sem o conhecimento da realidade da dinâmica social desse grupo populacional, sob o risco de incoerência nas ações do poder público e da própria sociedade na garantia dos direitos constitucionais.

O não atendimento à dialogicidade e, por conseguinte, o desrespeito à emancipação e à autonomia, é uma limitação ou uma postura institucional que leva a uma espécie de ilegitimidade das ações e a um descrédito. Ademais, a ação institucional deve levar em conta a complexidade do problema. No presente caso, essa complexidade demanda a transversalidade, o olhar de diversas perspectivas, como da psicologia, da filosofia, da economia, da arquitetura, dentre outras, mas, sobretudo, do próprio interlocutor para quem se direciona a atuação.

As fontes materiais para a realização dessas aspirações das pessoas em situação de rua também se encontra no reconhecimento das questões estruturais que perpetuam o fenômeno social e que provocam o seu aumento, assim como no reconhecimento de todas as pessoas como sujeitos de direitos. Pode parecer óbvio, mas não é. Os processos estruturais de manutenção da pobreza e da desigualdade social ainda são desconsiderados pela tutela jurídica, que penaliza a pessoa pela própria condição de pobreza, como observado no caso do recolhimento de pertences e das mulheres e homens em situação de rua que têm seus bebês abrigados, afastados da convivência familiar, em razão da trajetória de vida nas ruas, por não possuírem moradia, direito constitucional fundamental.

Não obstante a identificação de rupturas, verificou-se que não se pode valer dos tradicionais conceitos e categorias do pensamento para compreender e lidar com a realidade da população em situação de rua; é necessário lidar com a possibilidade humana de transpor barreiras tidas como naturais pelo conhecimento tradicional. Ademais, reconhecer a dignidade humana de determinados grupos sociais para fora do vínculo específico com o ordenamento jurídico positivista.

Para além do importante Decreto 7.053, de 2009, um marco para a garantia dos direitos humanos da população em situação de rua no Brasil, há que se comprometer com a eficácia plena de realização dos direitos sociais, conhecendo novas experiências – dadas pela própria população em situação de rua – na propositura de respostas para uma nova forma de ação, a partir dos próprios interlocutores, por meio de uma metodologia dialógica.

A dialogicidade é urgente para o estabelecimento de novas práticas no processo de (re)construção dos direitos e de defesa deles, com respeito à emancipação e à autonomia, não apenas para a mudança da realidade da violação de direitos, mas também para a compreensão e a transformação dos mecanismos de opressão.

Seria, então, compreender o direito em um movimento que deve se voltar para a realidade do grupo populacional para o qual ele direciona sua ação. Nesse sentido, a tutela jurídica, por meio das instituições do sistema de justiça, deve, impreterivelmente, compreender a dinâmica social e reconhecer sua complexidade. Esse processo exige a quebra de preconceitos, a mudança da perspectiva que considera a rua como um lugar marginal e de indivíduos marginais. Em outras palavras, avançar das práticas reduzidas ao sentido da experiência moral para o entendimento da moral como uma atividade prática.

Não poderia ficar fora desta análise o déficit ético institucional dos Poderes com a classe trabalhadora e pobre do país, uma deturpação da moralidade, na qual a pessoa humana não é vista sob a perspectiva moral e ética, mas sob a perspectiva do capital. O atendimento às necessidades humanas e o estabelecimento da condição de existência digna para todos devem ser compreendidos como condições morais de vida e não como uma resposta do que o mercado pode pagar.

Hoje, é essa a compreensão das pessoas em situação de rua, que se libertam do imperativo do conformismo para, no limite, lutarem pela sua emancipação e autonomia.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Aprendendo a pensar com a sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *O mal-estar da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Beltraland, 1989.

BRASIL. Constituição Federal, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 de out., 1988.

BRASIL. Decreto 7.059, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm Acesso em: 30 jan. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Rua: aprendendo a contar: A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília/DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

CATTANI, Antônio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). *A sociedade justa e seus inimigos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

CNDDH. Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua. *Relatório de Atividades CNDDH 2011-2014*. Belo Horizonte, 2014. Mimeo.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. I Encontro Nacional: Ministério Público e os Movimentos Nacionais. *Relatório das discussões dos Grupos de Trabalho*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Arquivos/Relat%C3%B3rio_do_I_Encontro_Nacional_MP_e_movimentos_sociais.pdf. Acesso em: 26 ago. 2017.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília: CNMP, 2015.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório do 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais*. Brasília: CNMP, 2016.

CNMP. *Diário Eletrônico do CNMP*. Edição nº 72. Caderno Processual. Disponibilização: terça-feira, 18 de abril de 2017. Publicação: quarta-feira, 19 de abril de 2017.

DIAS, André Luiz Freitas; CUNHA, Bárbara El-Dine Breguet et al. O que é seu não lhe pertence: ações de gestão do espaço público em Belo Horizonte envolvendo a população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Orgs.). *Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 605-620.

FREIRE, PAULO. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Graça Maria Borges de. A reforma do judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 42, n. 72, p. 31-44, jul./dez. 2005.

FUMAGALLI, Dirceu; SANTOS, João Marcelo Pereira dos; BASUALDO, Maria Esther (Orgs.). *O que é sistematização? Uma pergunta. Diversas respostas*. São Paulo: CUT Brasil, 2000. p. 11.

GARCIA, Frederico Duarte et al. Organizadores. *Terceiro censo de população em situação de rua do município de Belo Horizonte*. Viçosa/MG: Suprema, 2014. p.192.

GORZ, André. Misère du présent. Richesse du possible. In : Antonella Corsani. Économie et politique du revenu inconditionnel d'existence. Unhommage à André Gorz. *Mouvements*. 1 (n. 73), p. 11-18, 2013.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Necessidades Humanas, autonomia e o direito à inclusão em uma sociedade que se realiza na interculturalidade e no reconhecimento de uma justiça do bem-estar. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Orgs.). *Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 31-50.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; LIMA, Paula Gabriela Mendes (Coordenadoras). *Pedagogia da Emancipação: desafios e perspectivas para o ensino das ciências sociais aplicadas no séc. XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro, estudos de teoria política*. São Paulo/Brasil: Edições Loyola, 2002.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. As vítimas da invisibilidade. Entrevista especial com Luana Ferreira Lima e Maria do Rosário de Oliveira Carneiro. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/518631-as-vitimas-da-invisibilidade-entrevista-especial-com-luana-ferreira-lima-e-maria-do-rosario-de-oliveira-carneiro>. Acesso em: 25 out. 2015.

LAVAL, Crhistian; DARDOT, Pierre. *Común*. Ensayo sobre la revolución em el siglo XXI. Barcelona: editora Gedisa, 2015. p. 58-59.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MACERATA, Iacã Machado et al. Direitos humanos e população em situação de rua: as singularidades no encontro com a rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Orgs.). *Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 131-152.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. *Desocultamento, modernidade e estado*. 2013. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2013/11/1375-ensaios-jose-luiz-quadros.html>. Acesso em: 20 out. 2015.

MAYER, Joviano Gabriel Maia. *O comum no horizonte da metrópole biopolítica*. 253f. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, 2015.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2014.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*. Texto para discussão. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8º ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

POLANYI, Karl, 1886-1964. A grande transformação: as origens da nossa época. Trad. Fanny Wrobel. Revisão Técnica Ricardo Benzaquen de Araújo. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da Justiça*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, Coimbra, maio 2003. p. 3-76

SEN, Amartya Kumar. A ideia de justiça. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, Davisson de. A atualidade dos conceitos de superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. *Cadernos Cemarx – INICAMP*. Campinas, v. I, n. 2, 2005.

ANEXO I

MACRO	MICRO
Violência física	Homicídio
	Lesão corporal
	Tentativa de homicídio
	Maus tratos
	Chacina/massacre
	Genocídio
	Sequestro
	Autoagressão
	Latrocínio
	Cárcere privado
Violência institucional	Remoção forçada
	Violência policial/violência praticada por instituições de segurança
	Abuso de autoridade
	Recusa de atendimento
	Demora excessiva ou desídia no atendimento
	Ausência de acesso a serviços
	Assédio moral
	Assédio sexual
	Falta de acessibilidade/meios de informação e comunicação
	Execução sumária
	Prisão ilegal
	Homofobia institucional
	Omissão
	Superlotação
Desrespeito à prioridade legal	
Falta de acessibilidade/meio físico	
Violência psicológica	Hostilização
	Ameaça
	Chantagem
	Infantilização
	Perseguição
	Subtração de incapaz
	Humilhação
Calúnia/injúria/difamação	
Negligência	Em assistência social
	Em medicamentos/assistência à saúde
	Autonegligência
	Em amparo e responsabilização
	Em limpeza/higiene
	Em alimentação
Abandono	
Abuso financeiro e econômico/violência patrimonial	Expropriação/apropriação de bens
	Retenção de salário/renda/bens
	Subtração/invalidação/ocultação de documentos
	Estelionato
	Extorsão
	Destruição de bens
	Furto
	Desvio de doação
	Roubo
Discriminação	Por condição social
	Por identidade de gênero
	Contra a pessoa com deficiência
	Geracional
	Por orientação religiosa
	Em virtude de compleição física
Bullying	

	Por orientação sexual
	Racial/étnica
	Por origem
Violência sexual	Abuso sexual
	Estupro
	Sexting
	Grooming
	Pornografia infantil
	Exploração sexual no turismo
	Exploração sexual
Trabalho escravo	Condições degradantes de trabalho
	Trabalho escravo infantil
	Jornada exaustiva de trabalho
	Aprisionamento/cerceamento da liberdade do trabalhador
	Trabalho forçado
Tortura	Tortura (sem informação sobre finalidade)
	Por discriminação racial ou religiosa
	Para aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo
	Para obter informação/declaração/confissão
	Para provocar ação ou omissão criminosa
Tráfico de Pessoas	Internacional para fins de exploração do trabalho
	Internacional para fins de exploração sexual
	Internacional para remoção de órgãos
	Internacional para fins de adoção
Outras violações	Violação de direito de imagem
	Apologia/incitação ao crime
	Adoção ilegal
	Conflitos em terras indígenas
	Conflitos agrários