XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

LITON LANES PILAU SOBRINHO

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

JORDÃO HORÁCIO DA SILVA LIMA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Liton Lanes Pilau Sobrinho

Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini

Jordão Horácio da Silva Lima – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-814-1

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

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, na presente edição do Congresso Nacional do Conpedi, junto à Universidade Federal de Goiás (UFG), contou com a coordenação dos professores Liton Lanes Pilau Sobrinho, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini e Jordão Horácio da Silva Lima. No GT interessantes temas foram abordados, com cuidado científico e competência jurídica, desvelando franco avanço das pesquisas na área.

Os trabalhos apresentados, que compõe a presente publicação, tratam das seguintes questões:

Daniela Arruda De Sousa Mohana e Danilo Mohana Pinheiro Carvalho Lima discutem em seu trabalho, intitulado "O Direito ao Trabalho e Exames Genéticos: Novos Desafios Na Proteção Da Dignidade Da Pessoa Humana", o direito ao trabalho e a sua relação com os exames genéticos, buscando refletir acerca da tutela da personalidade do trabalhador, na perspectiva da proteção da dignidade da pessoa humana. Concluem, com envergadura científica, que a utilização de teste genético de forma indistinta para fins de ingresso no mercado de trabalho acarreta consequências graves aos direitos fundamentais do indivíduo.

Erica de Kassia Costa da Silva e José Claudio Monteiro de Brito Filho trouxeram uma análise acerca das condições degradantes de trabalho do “peconheiro” na colheita do açaí, como uma forma típica de trabalho escravo contemporâneo. Apresentam a necessidade de se garantir os direitos fundamentais nas relações de trabalho através de políticas públicas, e a organização dos referidos profissionais em grupos de pressão, como instrumento de fortalecimento da categoria na elaboração de propostas para as agendas de governo, e na promoção da conscientização de todos aqueles que estão envolvidos na cadeia de valor do açaí.

Com o texto “Sujeitos À Margem: A Luta Da População Em Situação De Rua - Reflexões Sobre A Sua Tutela Normativa No Brasil E Uma Alternativa Ao Enfrentamento Da Situação De Vulnerabilidade”, Antonio Vitor Barbosa de Almeida analisa a mobilização da população em situação de rua em torno do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, cuja articulação impulsionou a criação de uma Política Nacional para atendimento dessa população, estampada no Decreto 7.053/09, e propõe uma análise acerca da proposta que vem cada vez mais ganhando destaque enquanto estratégia mais eficaz de superação da situação de vulnerabilidade dessas pessoas, qual seja, o programa "housing first".

Lélia Júlia de Carvalho, em seu trabalho, analisa como as desigualdades sociais, especialmente na situação da mulher no Brasil, auxiliam para que estas se tornem potenciais vítimas do tráfico, entre outras formas de violência, em meio a um contexto social que facilita a ocorrência desses aspectos que, de certa forma, influenciam o crime. Defende, nesse contexto, o comprometimento do Estado, para que através de políticas públicas, alcance resultados satisfatórios diante do combate ao tráfico de mulheres, se valendo, inclusive, de práticas que busquem diminuir, ou até mesmo erradicar, a vulnerabilidade social e civil.

Bruna Barbieri Waquim e Antonio Henrique Graciano Suxberger, em seu artigo científico, debatem a inclusão de estratégias de prevenção à Alienação Parental na agenda de políticas públicas do país, demonstrando a importância de se trabalhar a educação conjugal como forma de prevenir a violação dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e à integridade psicológica, bens jurídicos protegidos pela Lei nº 12.318/2010.

Os pesquisadores Luiz Carlos dos Santos Junior e Ana Maria Viola De Sousa fazem uma análise relacional entre direitos humanos, sob as perspectivas de justiça de Amartya Sen, visando a construção de uma sociedade livre e mais justa, avaliando situações, analisando exclusões e privações, sugerindo o reforço do compromisso com a educação enquanto política pública para o desenvolvimento da condição de agente dos indivíduos.

Patricia Araujo Lima e Henrique Ribeiro Cardoso analisam o impacto da intervenção do Poder Judiciário na execução das políticas públicas, através da judicialização de direitos, mais precisamente do direito à saúde. Defendem o aperfeiçoamento do instrumento da mediação nos espaços administrativos, pois este valoriza o diálogo e a composição, sendo uma alternativa para a desjudicialização e para a efetiva prestação de saúde.

Maria Carolina Carvalho Motta e Débora de Abreu Moreira dos Santos Martins refletem acerca da consonância entre as ações afirmativas com o princípio constitucional da igualdade. Pontuam os principais momentos históricos relacionados com o acesso à educação no Brasil, e apresentam os requisitos para a concessão de discriminações positivas, como uma política pública no acesso às instituições de ensino superior, conduzida pela aplicação do requisito de validade da temporariedade para a concessão de tais medidas.

As pesquisadoras Daniela Estolano Francelino e Emini Silva Peixoto apresentam pesquisa em que analisam os principais mecanismos de proteção dos direitos humanos dos migrantes na esfera nacional e internacional. Analisam, nesse contexto, as alterações promovidas pela nova Lei de Migração, que incorporou, ao ordenamento jurídico brasileiro, novas formas de

cooperação jurídica internacional, em matéria penal, corroborando com a nova realidade globalizada e interdependente de promoção e efetivação de interesses em âmbito processual e relativos à aplicação da lei penal.

O trabalho de Cícero Marcos Lopes Do Rosário e Mário Célio da Silva Morais aborda as mudanças ocorridas na vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade a partir da inserção em projeto socioeducativo (Projeto Anjos da Guarda) implantado por instituição municipal de segurança pública em bairro periférico de Belém. Através das respostas elencadas no instrumento de pesquisa, identificaram transformações pactuais na vida dos sujeitos da pesquisa. Ressaltam, nesse contexto, a importância de projetos sociais de caráter preventivo como forma de alcançar crianças e adolescentes em vulnerabilidade e risco social.

Naima Worm e Eric Jose Migani analisam o impacto da Resolução nº 01/2018, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD, que reorienta os programas, projetos e ações governamentais para a adoção da abstinência como fundamento para a construção de todo o programa nacional sobre drogas, em detrimento das ações de redução de danos, em aparente ilegalidade e inconstitucionalidade do ato. Apontam, nesse contexto, razões para adoção do modelo de redução de danos em detrimento ao modelo de abstinência, desde o fortalecimento de políticas sociais que fomente o elemento da cidadania, enxergando usuários e dependentes como sujeitos de direitos, e não objeto de ações governamentais, até a adoção de políticas de saúde que conservem os laços familiares e sociais em detrimento ao modelo de internação.

Ana Paula De Jesus Souza, em trabalho intitulado "O Duplo Papel da Judicialização da Saúde: Limites e Desafios", pondera os limites para o julgamento de ações no âmbito da saúde e os desafios do excesso de justiça em tempos de crise. Considera, nesse ínterim, que o excesso de justiça não é benéfico em nenhuma área prestacional, e que o caminho para equacionar o fenômeno da judicialização da saúde perpassa pelo fomento de políticas públicas, pelos entes federados que detém competência solidária nesse sentido.

Felipe Augusto Hanemann Coimbra e Lise Tupiassu analisam a necessidade de integração do orçamento público à política de ordenamento territorial, como novo modelo de planejamento, avaliação e gestão pública. Para os autores, a estruturação dos direitos sociais é amparada pela instrumentalização das políticas públicas, estando estas inseridas em uma dinâmica de constante transformação social, onde a setorização do planejamento público resulta na ineficiência da Administração em enfrentar problemas multidimensionais.

O trabalho de Jordão Horácio da Silva Lima, intitulado "A Efetivação Do Direito Constitucional À Saúde No Brasil: Desafios Frente Às Disposições Relativas À Propriedade Intelectual E O Impacto No Acesso A Medicamentos", apresenta o processo histórico de regulação da propriedade intelectual (PI), com especial atenção aos impactos da evolução dessa regulamentação no acesso a medicamentos. Aponta que as iniciativas em curso para aumentar o acesso a produtos farmacêuticos são insuficientes, e que os mecanismos que incentivam os direitos de propriedade intelectual não conseguem beneficiar as pessoas que vivem em mercados com baixo potencial consumidor. Defende que o Brasil ainda carece de um debate público substancial no tocante ao significado e ao objeto do direito à saúde à luz dos novos avanços médicos.

O pesquisador Fernando Pereira Da Silva trata da importância de se implementar políticas públicas com o objetivo de mitigar a desigualdade no Brasil. Analisa adoção de medidas que favoreçam a distribuição de renda, e a melhor utilização do fundo público, em favor dos mais pobres. Para o autor, tais medidas são imprescindíveis para garantir o desenvolvimento nacional, e erradicar a pobreza e a marginalização, conforme os ditames constitucionais.

A pesquisa de Carina Turazi avalia a concepção do direito à saúde, na perspectiva dos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil (MST). Observa que a referida agremiação social busca, na hodiernidade, formar seus líderes de forma consciente e com preparo suficiente para participarem dos conselhos municipais de saúde, e dos conselhos nacionais, buscando a efetivação do direito à saúde de todo assentado.

Henrique Gaspar Mello de Mendonça e Carlos Alberto Menezes analisam a intervenção do Poder Judiciário na concretização do direito à moradia, diante da omissão do Poder Executivo e do Legislativo, em suas funções típicas de dar concretude às normas programáticas constitucionais. Questionam, nesse contexto, a tese da cristalização de um ativismo judicial irresponsável, diante da força normativa constitucional do direito á moradia, integrada também pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Desejamos aos leitores um ótimo proveito quanto aos textos aqui publicados, certamente capazes de incrementar a análise dos temas abordados.

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (Universidade do Vale do Itajaí / Universidade de Passo Fundo)

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário Faculdades Metropolitanas Unidas/ Faculdade de Direito de Sorocaba)

Prof. Dr. Jordão Horácio da Silva Lima (Faculdade Evangélica Raízes)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SUJEITOS À MARGEM: A LUTA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - REFLEXÕES SOBRE A SUA TUTELA NORMATIVA NO BRASIL E UMA ALTERNATIVA AO ENFRENTAMENTO DA SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

MARGINALIZED SUBJECTS: THE HOMELESS STRUGGLE – REFLECTIONS ABOUT THEIR NORMATIVE TREATMENT IN BRAZIL AND ONE ALTERNATIVE TO FACE THEIR VULNERABILITY SITUATION

Antonio Vitor Barbosa de Almeida [1]

Resumo

O presente artigo analisará a mobilização da população em situação de rua em torno do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, cuja articulação impulsionou a criação de uma Política Nacional para atendimento dessa população, estampada no Decreto 7.053/09, apresentando-se algumas possíveis limitações normativas desse diploma, introduzindo-se, ao final, uma análise da proposta que vem cada vez mais ganhando destaque enquanto estratégia mais eficaz de superação da situação de vulnerabilidade dessas pessoas, qual seja, o programa housing first, valendo-se para tal empreitada, enquanto metodologia, do uso de bibliografia especializada bem como de dados publicados pelo Governo Federal.

Palavras-chave: População de rua, Direitos humanos, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The article will analyze the homeless people mobilization around the National Movement od Homeless People in Brazil, witch articulation boosted the creation of a National Policy For the Homeless People: the federal decree 7.053/09. Also, we intend to point some possible normative limitations of this new policy, presenting, in the end, a new proposal that is increasing the debates around the strategies to overcoming the situation of vulnerability: it is the housing first program. For this purpose, this article uses as methodology the specialized bibliography in the theme, besides the use of national data's published by the Federal Government.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Homeless people, Human rights, Public policies

[1] Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestrando em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná. Defensor Público do Estado do Paraná

1. Introdução:

O presente artigo analisa a organização política das pessoas em situação de rua em torno de um ator coletivo (o Movimento Nacional da População de Rua), que concorreu para a elaboração do Decreto federal 7.053/09 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), pretendendo-se, ainda no presente artigo, pontuar algumas possíveis limitações do alcance desta política para a superação da situação de extrema vulnerabilidade social dessa população.

Será demonstrado que, apesar da existência de pessoas marginalizadas e vivendo em situação de rua não se tratar de uma realidade recente em nossa sociedade, o tratamento normativo que tradicionalmente foi devotado a essa população foi a criminalização dos seus sujeitos, bem como a tipificação de condutas que historicamente são relacionadas a essa situação de vulnerabilidade social, tais como a mendicância, vadiagem e abandono intelectual de crianças e adolescentes.

A partir dos anos 2000, mais precisamente a partir da Chacina da Praça da Sé, uma mobilização político-social, envolvendo as próprias pessoas em situação de rua, ganhará força e culminará na criação da Política Nacional estampada no Decreto 7.053/09.

No entanto, em que pese a notável importância da recente conquista normativa, algumas limitações quanto ao seu alcance são necessárias de serem enfrentadas, apresentando-se, ao final, uma proposta que vem sendo adotada enquanto alternativa mais eficaz para a superação da situação de vulnerabilidade das pessoas que se encontram em situação de rua, qual seja, o programa *housing first*.

Para a consecução dos propósitos do presente artigo, valer-se-á do estudo bibliográfico especializado no tema, bem como da utilização de dados disponibilizados acerca da população em situação de rua pelo Governo Federal.

2. O tratamento normativo criminalizador das pessoas em situação de rua no Brasil:

Pessoas vivendo em situação de rua não é algo novo nas sociedades ocidentais.[1] Com efeito, trata-se de um fenômeno caracteristicamente urbano, relacionado com o surgimento da propriedade privada. Marie-Ghisleine Stoffels (1977, p. 60-61) aponta que, tradicionalmente, no contexto greco-romano,

[1] Já de início, cumpre-se advertir que para os fins do presente artigo não se pretende exaurir a dimensão histórica do surgimento de pessoas em situação de rua, mas tão somente alocar contribuições teóricas que subsidiarão os desdobramentos neste estudo. Ainda, cumpre-nos observar que a utilização da terminologia *mendigos, vagabundos, vadios etc.* limita-se às referências textuais em que são utilizadas, sabendo-se que a terminologia hodierna para se referir a essa população é 'em situação de rua'.

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

Porém, foi a partir do século XVI, com a consolidação do modo de produção capitalista, que estruturalmente se intensificaram as condições para que o número de pessoas vivendo em situação de rua aumentasse, inaugurando, ainda, uma nova forma de encará-las sob a novel ideologia do regime econômico.

Analisando esse novo período, Stoffles (1977, p. 62) explica que

> Foi acentuado, a partir do século XVI (até tornar-se dominante na dinâmica genética e significativa da mendicância), o nível econômico da formação social, embora a estrutura econômica tenha evidentemente determinado outros modos de produção.
> Os mendigos passam a constituir, a partir de então, uma categoria peculiar do subproletariado.

A partir de então, legislações específicas são elaboradas para criminalizar a mendicância e a vadiagem, o que será recrudescido durante o período da Industrialização.[2]

No Brasil, data-se desde o período colonial a existência dessas pessoas marginalizadas, as quais eram consideradas vadias e degradadas. Com efeito, há registros de Alvarás de D. João III, então Rei de Portugal, no século XVI, ordenando que fossem enviados para as colônias portuguesas toda sorte de homens degradados, incluindo "mendigos" e "vagabundos". (MARTINS, 1998, p. 44 Apud ALMEIDA; MARTINS, 2017, p. 301).

Após, as Ordenações Filipinas (1603-1830) mantiveram um tratamento repressor às pessoas consideradas vadias, sem senhores e sem trabalho[3], vindo em 1808 ser expedido um "Alvará de D. José I, estabelecendo as linhas gerais do regime policial, como a previsão de maior vigilância aos considerados vadios e elaboração de um livro de registros obrigatório de

[2] Nesse sentido, cf. SILVA, 2005, p. 95: "Os que foram expulsos de suas terras não foram absorvidos pela indústria nascente com a mesma rapidez com que se tornaram disponíveis, seja pela incapacidade da indústria, seja pela dificuldade de adaptação repentina a um novo tipo de disciplina de trabalho. Dessa forma, 'muitos se transformaram em mendigos, ladrões, vagabundos, em parte por inclinação, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias' Foi o início de um fenômeno que se generalizou, atingindo toda a Europa Ocidental, no último quartel do século XVIII: o pauperismo. Essa situação, ainda no final do século XV e todo o século XVI, fez surgir nos países da Europa uma legislação rígida contra a vadiagem".

[3] Especificamente no Livro V, Titulo LXVIII, as Ordenações Filipinas previam que: "qualquer homem que não viver com senhor, ou com amo, nem tiver Officio, nem outro mistér, em que trabalhe, ou ganhe sua vida, ou não andar negoceando algum negocio seu, ou alhêo, passados vinte dias do dia, que chegar a qualquer Cidade, Villa, ou lugar, não tomando dentro nos ditos vinte dias amo, senhor, com quem viva, ou mestér em que trabalhe, e ganhe sua vida, ou se o tomar, e depois o deixar, e não continuar, seja preso, e açoutado publicamente. E se fôr pessoa, em que não caibam açoutes, seja degradado para Africa per hum anno".

todos, que permitia identificar os ociosos e aplicar as medidas punitivas prescritas". (MARTINS, 1998, p. 51 Apud ALMEIDA; MARTINS, 2017, p. 302).

Em 1830, a mendicância e a vadiagem constaram expressamente apenadas no Código Criminal do Império. No Código Penal da República Velha de 1890, a vadiagem teve seu tratamento normativo mais detalhado, em comparação com a legislação anterior, mantendo-se, no entanto, a pena de prisão aos considerados vadios, prevendo-se a extinção da penalidade caso o condenado comprovasse a *aquisição de renda* suficiente para a sua subsistência.

Em 1940, a mendicância e a vadiagem deixaram de ser consideradas enquanto crimes para serem tipificadas enquanto contravenções penais (Decreto-lei 3688/40) previstas, respectivamente, nos artigos 59 e 60. Note-se que o Decreto-Lei das Contravenções Penais expressamente presume (presunção legal) como perigosas as pessoas que sejam condenadas por tais infrações.

Tão somente no ano de 2009 a mendicância foi revogada pela Lei 11.983, mantendo-se, porém, a vadiagem enquanto infração penal. Nada obstante, o Código de Processo Penal autorizava a decretação da prisão preventiva "nos crimes afiançáveis, quando se apurasse no processo que o indiciado é vadio ou quando, havendo dúvida sobre a sua identidade, não fornecer ou indicar elementos suficientes para esclarecê-la" (art. 313, II), o que foi revogado apenas em 2011 pela Lei 12.403.

Registre-se, ainda, que o Código Penal, em seu art. 247, IV, apena com detenção de 1 a 3 meses a pessoa que "permitir alguém que menor de dezoito anos, sujeito a seu poder ou confiado à sua guarda ou vigilância mendigue ou sirva a mendigo para excitar a comiseração pública".

É recorrente, portanto, no imaginário legislativo a utilização da prisão como forma de correção ou controle social da pobreza, ainda em tempos contemporâneos.

Depreende-se, com esteio nesse breve panorama, que tradicionalmente, do ponto de vista normativo, devotou-se às pessoas em situação de rua, as quais eram consideradas vadias, pedintes e perigosas, um tratamento estatal repressor e persecutório.

3. O surgimento do Movimento Nacional da População de Rua e a criação de uma Política Nacional para as Pessoas em Situação de Rua – Decreto 7.053/09:

No ano de 2004, entre os dias 19 e 22 de agosto, quinze pessoas que se encontravam dormindo nas ruas do centro de São Paulo, nos arredores da Praça da Sé, foram brutalmente

atacadas, culminando no óbito de sete delas.[4] Tal episódio ficou conhecido como a "Chacina da Praça da Sé".

Até hoje o caso permanece sem a identificação dos autores, havendo, porém, a suspeita do envolvimento de agentes estatais no episódio (DE LUCCA, p. 2016, p. 26).

O episódio mobilizou uma série de atores em busca do esclarecimento dos fatos, bem como para demandar pela proteção dos direitos das pessoas em situação de rua. Com efeito, o trágico acontecimento impulsionou uma articulação política, que já vinha ocorrendo a partir dos anos 1980 e 1990 com e para as pessoas em situação de rua[5], que culminará na criação do Movimento Nacional da População de Rua - MNPR. Segundo Melo (2017, p. 118): "*O ato ultrajante acaba por recrutar novos militantes, tanto quanto reforça a mobilização daqueles que tem trajetória anterior reafirmando a necessidade de agir politicamente*".

O Movimento é lançado no 4º Festival Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte, no evento organizado por catadores de materiais recicláveis. Segundo a narrativa do próprio MNPR, assim ocorreu (MNPR, 2009, p. 180):

> O Festival Lixo e Cidadania, cuja proposta é dar visibilidade ao importante trabalho dos catadores, vivia então o seu quarto ano. As organizações, junto com algumas pessoas com trajetória de rua, aproveitaram o evento e convidaram moradores de rua de outras cidades para possibilitar o encontro. Essa iniciativa provocou o desejo entre a população de rua de organizar-se, surgindo como consequência o Movimento Nacional da População de Rua. A partir de então, este segmento participa ativamente do Festival, trazendo demandas e propostas para discussão com políticos e pensadores diversos.

As pessoas em situação de rua, em torno desse novo movimento surgido, passam a reivindicar a efetividade dos direitos constitucionalmente previstos, buscando a concretização das promessas normativas enquanto **sujeitos de direitos**, conforme narrado pelo próprio MNPR em publicação oficial do Ministério do Desenvolvimento Social (MNPR, 2009, p. 185):

> Parecem não compreender [as autoridades públicas] que o que de fato precisamos e **queremos: trabalho, direito à educação, e à saúde, enfim, todos os direitos garantidos pela Constituição Federal a todos os cidadãos** e que nos foram tirados quando, por falta de opção, nos tornamos pessoas em situação de rua.
> Como se não bastasse a omissão, o Estado tem agido de forma repressiva. As prefeituras, por meio de seus agentes, abordam todos os moradores de rua de forma truculenta, mostrando o seu despreparo ao lidar com esse público. A

[4] Ao tempo dos fatos, uma série de reportagens noticiou o ocorrido. Por todos, conferir: "Polícia registra novo ataque a moradores de rua de SP". **Estadão On-Line**. São Paulo: 24 de agosto 2004. Disponível em: https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-registra-novo-ataque-a-moradores-de-rua-de-sp,20040822p14975
"Polícia ouve mais três testemunhas no caso dos moradores de rua". **Folha de São Paulo On-line**. São Paulo: 26 de agosto de 2004. Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98716.shtml e "Nove moradores de rua permanecem internados em estado grave". **Folha de São Paulo On-line.** São Paulo: 23 de agosto de 2004 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98570.shtml?loggedpaywall Acessos em 07/2018

[5] Acerca dos antecedentes dessa articulação política, cf. (REIS, 2011, versão e-book), (DE LUCCA, p. 2016, p. 29) e (MELO, 2016, p.51).

> polícia militar e os demais agentes de segurança pública têm feito intervenções nos espaços públicos por nós ocupados de forma arbitrária e intimidatória, agindo sempre com ameaças e **nos expulsando do único espaço que restou, ou seja, a rua**.

Com a mobilização social intensificada a partir de 2004, o então Ministério do Desenvolvimento Social realizou, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, uma pesquisa nacional com o fim de tentar identificar o perfil socioeconômico das pessoas em situação de rua.

No ano de 2005 é realizado o Primeiro Encontro Nacional das Pessoas em Situação de Rua, no qual se debateu sobre situação dessa população no País, iniciando um estreitamento do diálogo com representantes governamentais. No ano subsequente, em 2006, o Governo Federal cria um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes de seis Ministérios e da sociedade civil, representada pela Pastoral do Povo da Rua e do próprio MNPR, cuja finalidade foi elaborar a criação de uma política de atendimento à população em situação de rua.

Uma das tarefas deste grupo de trabalho foi a de pensar uma pesquisa que viabilizasse compreender o perfil da população de rua, o que foi concluído com o estudo publicado pelo então Ministério do Desenvolvimento Social. (MNPR, 2009, p. 181).

Neste ponto, cumpre observar que as pessoas em situação de rua até hoje não constam do Censo Oficial realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, já que o estudo social da população nacional é feito a partir de um critério domiciliar. Nesse sentido, Sposati (2009, p. 193, grifos nossos) esclarece que "O Censo Demográfico brasileiro conta com a população a partir de um teto, um domicílio, portanto a primeira grande exclusão da população de rua é essa: **não possuem sequer a condição de 'gente' para ser recenseada, pois não contam com um teto para viver**".

De acordo com a aludida pesquisa, em 2008, no Brasil, estimavam-se 45.837 pessoas em situação de rua, incluindo neste universo as pesquisas realizadas pelas quatro capitais que não participaram da pesquisa nacional, sendo elas São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, mas que apresentaram seus números próprios de 2003, 2007, e 2005, respectivamente.[6]

Deste universo, 82% são homens; majoritariamente, essa população é composta de pessoas negras, sendo pardos (39,1%) e negros (27,9%); quanto à escolaridade, a maioria

[6] Para tanto, verificar Sposati (2009, p. 209). Verifica-se, portanto, que o número de 45.837 pode ser muito maior se se considerar o recorte indicado pela pesquisa (realizada apenas nas cidades com mais de 300 mil habitantes), bem como se se considerar que os dados apresentados por essas quatro capitais são de períodos pretéritos ao da realização da pesquisa.

(63,5%) não concluiu o primeiro grau, sendo que 17,1% não sabem ler e escrever, enquanto que 8,3% sabe assinar apenas o nome; quanto às causas que levaram à situação de rua, as pessoas entrevistadas indicaram o uso de álcool e/ou droga (35,5%), enquanto (29,8%) indicaram o desemprego como causa determinante, sendo que (29,1%) indicaram desentendimentos familiares. Ainda, veja que mais de 70% dos entrevistados "citaram pelo menos um desses três motivos, muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles".

No que tange ao tempo de permanência nas ruas, 48% da população está há mais de 2 anos em logradouros públicos ou pernoitando em albergues, enquanto 30,9% está nesta situação há mais de 5 anos. Em relação aos vínculos familiares, 51,9% dos entrevistados informaram que possuem algum parente residente na cidade em que vive, ao passo que apenas 14,5% possui algum contato em períodos espaçados, enquanto que 38,9% não mantém contato com parentes. Por fim, em relação ao trabalho e renda, 70,9% das pessoas entrevistadas informaram exercer alguma atividade remunerada, sendo que 58,6% indicaram possuir alguma profissão, incluindo neste universo a coleta de material reciclável (27,5%), a vigia de carros na rua (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e alguns como carregador/estivador (3,1%).

Embora de inestimável importância a realização deste primeiro levantamento estatístico, é necessário observar que o seu alcance é limitado pelo próprio recorte utilizado na pesquisa, sendo perfeitamente possível acreditar que o número da população de rua fosse superior já em 2008. Isso porque a pesquisa, que foi realizada entre outubro de 2007 e janeiro de 2008, dirigiu-se às pessoas maiores de 18 anos, em 71 cidades com mais de 300 mil pessoas, excluindo-se as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, que já haviam realizado pesquisas recentes em anos anteriores[7].

Em 2009, é publicada a Política Nacional para a População em Situação de Rua-PNPSR, veiculada no Decreto 7.053/09. Antes, porém, em 2005, é a aprovada a Lei 11.258, a qual alterou a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de modo a buscar expressamente assegurar o atendimento às pessoas em situação de rua em sede dos programas assistenciais de amparo, ao lado das crianças e adolescentes em risco social, nos termos do art. 23 da LOAS. [8]

Contudo, um tratamento normativo sistematizado de serviços a essa população virá apenas em 2009 com a publicação do aludido Decreto 7.053.

Neste ponto, a conquista de uma Política Nacional para atendimento da População de

[7] Cf. Nota Técnica nº16/08/SAGI/MDS – Esclarecimentos Metodológicos da Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, Brasília 19 de maio de 2008.
[8] Posteriormente, este mesmo artigo é alterado em 2011, através da Lei 12.435/2011, que deixou expresso que um regulamento instituirá as espécies de serviços socioassistenciais.

Rua, a partir da articulação política e social destas pessoas, especificamente em torno do Movimento Nacional das População de Rua, evidencia a sua íntima ligação com o fundamento do processo de construção dos Direitos Humanos. Com efeito, Gallardo (2013, p. 45, grifos nossos) sustenta que "O fundamento de direitos humanos se encontra na *sociedade civil*, em sua *dinâmica emergente libertadora* ou, o que é semelhante, em **seus *movimentos e mobilizações sociais contestatórios"***.

No mesmo sentido, Rubio (2014, p. 17), com esteio em lições de Herrera Flores, bem pontua que direitos humanos "como processos de abertura e consolidação de espaços de luta pela dignidade humana fazem alusão a diversas expressões de reivindicações políticas, sociais, econômicas, sexuais, culturais etc.".

Com efeito, é a partir do tensionamento político e social que os direitos são conquistados. No entanto, a luta da população em situação de rua vem também denunciar que, mesmo sob a égide de diplomas normativos de cariz garantista, tal como de nossa própria Constituição de 1988, o País convive com índices alarmantes de desigualdade social, em que grande parcela da população é marginalizada e sequer consegue consegue efetivar minimamente as conquistas históricas do princípio da igualdade. Com efeito, Moura (2010, p. 75), observa acerca desse processo, que a população marginalizada sequer é reconhecida socialmente como igual, vivendo sob uma verdadeira subcidadania:

> Não compartilhando da dignidade básica da sociedade, e do reconhecimento social correspondente, se torna inviável a esses indivíduos [que não estão incluídas na lógica do mercado, do Estado e da esfera pública] serem reconhecidos como iguais e usufruírem das conquistas da igualdade. Mesmo considerando as previsões legais sobre a igualdade fundamental entre os indivíduos, esses segmentos sociais são relegados à invisibilidade social.

Assim, a população de rua sempre esteve justamente alocada à margem da efetividade daquelas promessas normativas, sendo a ela direcionado um olhar de não reconhecimento e estigmatização social.

3.1. A Política Nacional - Alguns limites e o início de um debate necessário para uma alternativa ao enfrentamento da situação de vulnerabilidade:

O Brasil, em âmbito federal, até 2005, não possuía uma normatização que regulamentasse a criação de programas específicos para atendimento da população em situação de rua junto aos programas socioassistenciais (SILVA, 2005, p. 179), o que foi impulsionado após a intensa comoção gerada pelo episódio conhecido como chacina da Praça da Sé,

culminando com a alteração da LOAS para que se constasse expressamente a previsão de atendimento da população de rua junto aos serviços socioassistenciais, conforme precedentemente pontuado.

Somente em 2009, com a publicação do Decreto 7.053/09, é que se buscou assegurar de forma sistematizada e transversal os direitos dessa população.

Ao se constatar que o País carrega consigo, desde suas origens, uma acentuada carga de desigualdade, marginalidade e miséria sociais, sendo que não por outra razão a própria Constituição da República elenca dentre os seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, é minimamente consternador se defrontar com tal lapso temporal.

A Política Nacional, veiculada no aludido Decreto, institui princípios (art. 5º), diretrizes (art. 6º) e objetivos (art. 7º), bem como insere no cenário normativo a conceituação legal de população em situação de rua, em seu art. 1º:

> Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.
> Parágrafo único. Para fins deste Decreto, **considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória**.

O atendimento humanizado e **universalizado** é um dos princípios da Política Nacional. No entanto, o tratamento sistemático e transversal de serviços e direitos previstos na aludida política, inclusive mediante repasse de verbas, é implementado em estados e municípios que formalmente aderirem à PNPSR, nos termos do art. 2º. do Decreto.

Atualmente, apenas 15 entes, entre estados e municípios, aderiram à Política. Tal realidade já demonstra a limitação do alcance do aludido diploma normtivo. As cidades que aderiram à política são: São Paulo, Goiânia, Curitiba, Maceió, Juiz de Fora, Porto Alegre, Florianópolis, Recife, Rio Branco, Uberaba, além do Distrito Federal. Já os Estados são: Bahia, Minas Gerais, Acre e Paraná.[9]

A baixa adesão à política nacional pode comprometer a oferta integrada e especializada

[9] O sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos não disponibiliza informações atualizadas sobres os dados, tendo a presente informação sido encaminhada eletronicamente pelo atual Coordenador do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, Carlos Alberto Ricardo Júnior, à pesquisadora Luciana Marin Ribas, doutoranda da Universidade de São Paulo, que, gentilmente, compartilhou conosco a presente informação.

dos serviços previstos no Decreto às pessoas em situação de rua, as quais possuem especificidades próprias, distintas das pessoas domiciliadas.

Veja, por exemplo, que o Decreto 7.053/09 prevê, em seu art. 7º, XII, a criação de centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito do SUAS. Estes centros são popularmente denominados de Centros-pop, os quais são unidades públicas de atendimento especializado para as pessoas em situação de rua, proporcionando ao indivíduo uma escuta qualificada e encaminhamentos necessários de acordo com as demandas apresentadas, bem como fortalecer os vínculos familiares e sociais.[10]

Contudo, atualmente, contabilizou-se apenas 230 e 227 Centros-Pop, respectivamente em 2016 e 2017, para um universo de mais de 100.000 pessoas em situação de rua no País, conforme estudo do IPEA.[11]

Desses espaços, em 2017, 44 sequer ofertavam espaço para a realização de higiene pessoal e 43 deles não possuíam sequer guarda-volumes para as pessoas em situação de rua, o que, de acordo com a tipificação dos serviços socioassistenciais deveria ocorrer. Ainda em 2017, do total de 227 Centros-pop, 206 funcionam apenas cinco dias na semana, sendo que a tipificação dos serviços socioassistenciais permite a extensão do funcionamento para os finais de semana e feriados. Veja que estes locais servem, em alguns locais, refeições à população e deveriam ofertar espaço para higiene pessoal, sendo que com a interrupção do serviço nos dias de não funcionamento, o acesso a tais serviços fica comprometido. Considerando que a pessoa em situação de rua não possui moradia convencional, caso ela esteja referenciada em um desses centros e já conte com ele para a sua organização diária, ela inevitavelmente fica prejudicada com a oferta apenas em cindo dias semanais.

Desde a publicação da PNPSR em 2009 não houve outra contagem qualitativa (com dados acerca do gênero, escolaridade etc.) das pessoas em situação de rua. Apenas em 2015 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA divulgou uma *estimativa* do número de pessoas em situação de rua no Brasil. É necessário observar que, para a construção desta

[10] De acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, trata-se de "Serviço ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência, do usuário. Nesse serviço deve-se realizar a alimentação de sistema de registro dos dados de pessoas em situação de rua, permitindo a localização da/pela família, parentes e pessoas de referência, assim como um melhor acompanhamento do trabalho social". (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, p. 40).

[11] São os Centros que preencheram o questionário do SUAS, observando-se que o preenchimento do questionário é obrigatório para o repasse federal de verbas. Os dados podem ser obtidos no http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php

estimativa, o IPEA se valeu de dados disponibilizados por 1.924 municípios ao Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas), nos anos de 2013, 2014 e 2015, além da análise do número de pessoas cadastradas no CAD-Único (Cadastro Único), (NATALINO, 2016). [12]

O número final estimado pelo IPEA, em 2015, foi de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, o que demonstra, comparativamente com os dados de 2008 (que indicava 45.837 indivíduos), que o número de pessoas em situação de rua mais que duplicou.

Outro ponto que merece destaque na análise acerca da aludida Política é justamente quanto à eleição da via normativa para se veicular a matéria, isto é, o decreto. Isso porque é cediço que tal espécie normativa, apesar de possuir força de lei, é precária podendo ser revogada ou alterada substancialmente por ato unilateral da chefia do Poder Executivo.

Ainda, em que pese o Decreto 7.053/09 prever enquanto objetivo da PNPSR assegurar uma gama de serviços, dentre eles o acesso à moradia, certo é que não se tem investido nessa alternativa como medida prioritária para a superação da vulnerabilidade dessas pessoas por parte do Poder Público.

Com efeito, Melo (2017, p. 83) observa que, tradicionalmente, e mesmo na definição legal prevista no art. 1º do Decreto 7053/09, o elemento 'moradia' é por último destacado, quando se está a debater políticas públicas para a população em situação de rua:

> No entanto, é curioso notar que suas fragilidades em relação às condições de moradia são o último aspecto destacado na definição, que incorpora ainda, tanto aqueles que estão "ao relento" nas ruas, como aqueles que ocupam as vagas de acolhimento institucional destinadas àqueles que perderam as condições de fazer a manutenção de suas vidas em domicílio.

Valendo-nos das reflexões do aludido autor, é importante observar que alguns elementos constantes da definição legal (art. 1º, do Decreto 7.053/09) tais como pobreza, rompimento e fragilização de laços familiares, além de outras situações de vulneração social, também são presentes em outros segmentos sociais da população domiciliada. Contudo, o que substancialmente caracteriza as pessoas em situação de rua é justamente a ausência de moradia (MELO, 2017, p. 83-84).

Nesse sentido, Tsemberis (2010, p. 38) destaca que assegurar um local (moradia) para que a pessoa em situação de rua possa se fixar é o primeiro passo para enfrentar a situação de vulneração social. O autor desenvolveu em Nova Iorque, no ano de 1992, o programa

[12] Aqui também é necessário observar que não se trata de um Censo propriamente dito, mas de uma estimativa realizada pelo IPEA. Acreditamos que o número de pessoas em situação de rua pode ser superior, uma vez que neste estudo não está abrangida a totalidade de municípios do País, sendo considerável o número de pessoas em situação de rua que sequer possuem cadastro junto ao CAD-Único. Quanto a este último ponto, a própria pesquisa alerta que apenas 47% da população de rua teria cadastro junto ao CAD-Único, em comparação com o número total final estimado de 101.854 pessoas em situação de rua.

"*Pathaways to housing*". Tal programa foi inicialmente concebido para atender pessoas com problemas mentais e que cronicamente se encontravam em situação de rua, sendo que muitos indivíduos apresentavam problemas com a dependência química.

Tal como originariamente concebido, o programa oferece um local para que a pessoa em situação de rua possa morar, saindo diretamente das ruas, sem qualquer condição prévia de adesão a algum tratamento. As duas únicas condições previamente exigidas são: a) que o usuário do serviço aceite uma visita semanal da equipe que o acompanhará; b) e que contribua com o pagamento do aluguel, normalmente se exigindo 30% do que se ganha, sendo o restante complementado pelo programa [13] (TSEMBERIS, 2010, p. 38).

Normalmente, os métodos convencionais de atendimento às pessoas em situação de rua alocam a fase de encaminhamento a uma moradia como a última etapa de um longo tratamento (*linear residential treatment - LRT)* ou "staircases". Segundo o autor, mostra-se equivocada a abordagem linear ou etapista, pois ela não é compatível com as prioridades de segurança e sobrevivência da pessoa que se encontra em situação de rua, a qual, em razão da sua vulnerabilidade, necessita diária e prementemente saber onde irá dormir, o que comer e onde se colocar a salvo das intempéries da vida nas ruas. (TSEMBERIS, 2010, p. 41).

Os métodos convencionais acreditam que a pessoa deve demonstrar primeiro que está, supostamente, apta a residir sozinha, o que é atingido após o cumprimento dos objetivos traçados pela equipe de atendimento, objetivos estes que sequer são construídos pela própria pessoa que recebe o tratamento, como se ela fosse incapaz de estabelecer (seja com ou sem auxílio de terceiros) os seus próprios objetivos de vida (TSEMBERIS, 2010, 42).

O programa *housing first*, questionando tais premissas tradicionais, sustenta-se em quatro pilares básicos: a) na escolha do usuário; b) separação entre direito à moradia e tratamento médico; c) recuperação orientada; d) integração comunitária.

A escolha do usuário é concebida de forma ampla, desde a eleição do local onde iniciar a sua morada, seus projetos de vida e a intensidade do tratamento, com o auxílio da equipe, de modo a propiciar que a própria pessoa possa avaliar as consequências de suas escolhas, fortalecendo a responsabilidade no indivíduo. O segundo pilar é a separação entre moradia e tratamento, não sendo este pré-requisito para o acesso à moradia. Com o terceiro pilar, o usuário dos serviços constrói juntamente com a equipe que o auxilia os seus objetivos, sendo a adesão a eventuais tratamentos uma decisão sua, tomada de forma amparada. Por fim, a integração comunitária consiste em alocar as moradias de forma dispersa na comunidade, justamente para

[13] Contudo, tal requisito pode ser flexibilizado conforme o programa. Em Lisboa, por exemplo, pode haver essa flexibilização, não se gerando o despejo da pessoa em caso de não pagamento. Sobre o programa em Lisboa, vide (MENEZES, 2017).

não propiciar a resistência dos demais moradores [e acrescentaríamos também a estigmatização dos usuários dos serviços], caso houvesse um único local específico para atendimento destas pessoas. (TSEMBERIS, 2010, p. 43/45, 47 e 49).

O programa se apresenta como uma alternativa eficaz e mais barata ao modelo tradicional. Segundo Tsemberis, num período de cinco anos, observou-se que 88% dos usuários do programa *housing first* saíram das ruas e permanecem domiciliados, contra 47% dos usuários do serviço tradicional (*linear residential treatment - LRT)*, ou *staircase.* Além disso, o autor indica, com base em outros estudos, que o modelo *housing first* apresenta ser menos oneroso aos cofres públicos. (TSEMBERIS, 2010, p. 48).

Outros países como Canadá, Finlândia, Espanha e Portugal possuem cidades que têm investido nesta alternativa como método mais eficaz para atender a população em situação de rua. Em Portugal, por exemplo, na cidade de Lisboa, o programa apresenta custo de 16 euros por dia e por pessoa comparados com os 20 euros gastos para atendimento em albergues públicos (abordagem tradicional), (MENEZES, 2017). Além disso, a cidade portuguesa desde que aderiu ao programa, sem prejuízo da existência de outros projetos, conseguiu reduzir em 47% o número de pessoas em situação de rua. (MIRANDA, 2018).

Nesse sentido, verifica-se que o programa *housing first* tem se apresentado como proposta inovadora e mais eficaz para superação da situação de vulnerabilidade das pessoas em situação de rua.

Contudo, é certo que tal programa é uma das medidas que podem ser adotadas enquanto alternativa que tem se apresentado eficaz para a superação da situação de vulnerabilidade. Porém, não se deve descurar que o combate às causas (estruturais) que levam à situação de miserabilidade extrema das pessoas em nossa sociedade devem ser concomitantemente enfrentadas.

Com efeito, a Relatoria Especial para a moradia adequada do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas pontuou

> Homelessness is a global human rights crisis that demands an urgent global response. It is occurring in all socioeconomic contexts — in developed, emerging and developing economies, in prosperity as well as in austerity. (…) Fiscal crises around the world have resulted in significant increases in homelessness and have given rise to a new category of homeless — highly educated individuals who had a good standard of living but who, due to an economic crisis, experienced unemployment and ultimately homelessness. The 2008 crisis, for example, and the accompanying austerity measures, caused a massive rise in homelessness in several European countries. Evidence suggests, however, that widespread homelessness did not occur in the aftermath of the global economic crisis in countries where governments

> were careful to ensure that reactive measures did not undermine social protection.[14]

4. Conclusões:

No presente estudo, verificou-se que pessoas vivendo em situação de rua não é algo novo na história ocidental, especialmente após a consolidação do sistema de produção capitalista.

Também no Brasil a existência dessas pessoas sempre se fez presente em nossa dinâmica social excludente, sendo-lhe tradicionalmente devotado um tratamento criminalizador. Nada obstante, foi apenas a partir dos anos 2000 que se iniciou uma tentativa de se conceber a tutela dos direitos dessas pessoas de uma forma mais sistematizada e menos criminalizatória, *no plano normativo*.

Isso se deu em decorrência da articulação política das próprias pessoas em situação de rua e de apoiadores, especialmente após a ocorrência da Chacina da Praça da Sé, em 2004. Tal evento, concebido como o ápice de uma violência ultrajante, concorreu para catalisar a organização daquelas pessoas em torno de um ator coletivo, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR, o que impulsionou a elaboração de uma Política Nacional para a População de Rua, estampada no Decreto 7.053/09.

Verificou-se que, não obstante o significativo avanço da PNPSR, do ponto de vista normativo algumas limitações quanto ao seu alcance foram ventiladas, o que foi corroborado com o aumento (no dobro) do número de pessoas em situação de rua no País.

Uma alternativa que vem sendo adotada em outros países para lidar com a situação de extrema vulnerabilidade social das pessoas em situação de rua é o programa *housing first*, o qual tem se mostrado como alternativa eficaz e menos onerosa, no que tange à saída das pessoas das ruas.

---

[14] "O desabrigamento é uma crise global de direitos humanos que exige uma resposta global e urgente. Ele está acontecendo em todos os contextos socioeconômicos – seja nas economias desenvolvidas, emergentes ou em desenvolvimento, seja na prosperidade quanto na austeridade. (...). As crises fiscais em todo o mundo resultaram em aumentos significativos de pessoas sem abrigo e deram origem a uma nova categoria de sem-abrigo - indivíduos altamente qualificados que tinham um bom nível de vida mas que, devido a uma crise econômica, experimentaram desemprego e, em última análise o desabrimanto. A crise de 2008, por exemplo, e as medidas de austeridade que a acompanharamm, causaram um aumento significativo de pessoas sem um teto em vários países europeus. Evidências apontam, no entanto, que a falta de moradia generalizada não ocorreu, no contexto da crise global, em países onde os governos tiveram o cuidado de garantir que as medidas reativas não prejudicassem a proteção social". Tradução nossa. Organização das Nações Unidas. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this contex**. A/HRC/31/54 - Human Rights Council Thirty-first session. Relatoria de Leilane Farha. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/54 Acesso em 10/10/2017.

Contudo, é certo que tal programa é uma das medidas que pode ser adotada, não se devendo descurar que o combate às causas (estruturais) que levam à situação de miserabilidade extrema das pessoas em nossa sociedade devem ser concomitantemente enfrentadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Antonio Vitor Barbosa de; NUNES, Mariana. Martins. "Breves Apontamentos Sobre a Tutela Jurídica da População em Situação de Rua". *In*: PASSADORE, Bruno de Almeida; CAMELO, Fabíola Parreira; RASKIN, Paula Grein Del Santoro; SILVA, Ricardo Menezes da.. (Org.). **Defensoria Pública - Estudos Sobre Atuação e Função**. 1ed.Curitiba: Juruá, 2017, v. , p. 299-322

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

GALLARDO, Helio. **Teoria Crítica - Matriz e Possibilidade de Direitos Humanos**. Trad. Patrícia Fernandes. São Paulo: Unesp, 2013.

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

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

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. "Programa de moradia de Portugal para moradores de rua deveria inspirar Brasil". **Justificando.** Disponível em: http://www.justificando.com/2017/08/18/programa-de-moradia-de-portugal-para-moradores-de-rua-deveria-inspirar-brasil/ Acesso em 12/12/2018

MIRANDA, Giuliana. "Lisboa reduz pela metade número de moradores de rua", Artigo Publicado na coluna Mundo do Jornal "**A Folha de São Paulo**" em 25 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/02/lisboa-reduz-pela-metade-numero-de-moradores-de-rua.shtml. Acesso em 12/12/2018.

MOURA, Cleyton Domingues de. "Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no brasil do século XXI". In: **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 34, 2010, IPEA, pp. 67-86. Disponível em http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/28/showToc

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

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **"Sumário Executivo da Estimativa Da População Em Situação De Rua No Brasil**". IPEA: Brasília, 2016.

Organização das Nações Unidas. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this contex**. A/HRC/31/54 - Human Rights Council Thirty-first session. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/54

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

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos.** Trad. Ivone Fernandes Morcilho Lixa e Helena Henkin. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez editora, 2005.

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

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