



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspumaticasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Strapasson, Karoline; Pamplona, Danielle Anne

O DIREITO EM CONTRADIÇÃO: direitos humanos, atuação estatal e população em situação de rua

Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 439-456

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321133267009>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

**O DIREITO EM CONTRADIÇÃO:** direitos humanos, atuação estatal e população em situação de rua

**Karoline Strapasson**

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Danielle Anne Pamplona**

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)

**O DIREITO EM CONTRADIÇÃO:** direitos humanos, atuação estatal e população em situação de rua

**Resumo:** A extrema pobreza é fenômeno complexo intergeracional decorrente da falta de oportunidades, de elementos sociais, culturais e etários que encerra violações da dignidade e dos direitos humanos e favorece a opressão física e moral. Para salvaguardar os direitos dessa população vulnerável, o Estado concebe políticas públicas no campo da assistência social, mas sua atuação é viciada por infrações como as de mendicância e de vadiagem que refletem o preconceito e o estigma social da condição de rua. Este artigo objetiva apontar algumas contradições entre o tratamento legislativo da população em situação de rua e a atuação estatal. O método de abordagem escolhido foi o dedutivo, utilizando as técnicas de análise documental, bibliográfica e legislativa. O artigo concluiu que há sérias restrições à cidadania com o preconceito e o rancor de medidas combativas. As alterações legislativas em âmbito federal são recentes e refletem a luta por visibilidade e organização político-social.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, população em situação de rua, direitos humanos.

**LAW IN CONTRADICTION:** human rights, state action and homeless population

**Abstract:** Extreme poverty is an intergenerational complex phenomenon resulting from the lack of opportunities, social, cultural and age elements which lead to dignity and human rights violations and promotes physical and moral oppression. To safeguard the rights of this vulnerable population, the state conceives public policies in the field of social assistance but their action is vitiated by offenses such as begging and vagrancy that reflect prejudice and social stigma against homeless. This article aims to point out some contradictions between the legislative treatment of the homeless population and the state action. The method chosen was the deductive approach using the techniques of documentary, bibliographic and legislative analysis. It was concluded that there are serious restrictions on citizenship with prejudice and rancor of combative measures. Legislative changes at the federal level are recent and reflect the struggle for visibility and political and social organization.

**Key words:** Public policies, homeless population, human rights.

Recebido em: 15.08.2014 Aprovado em: 29.09.2014.

## 1 INTRODUÇÃO

A extrema pobreza desencadeia fortes violações aos direitos humanos; este fenômeno se origina principalmente nos países menos desenvolvidos que carregam um quadro de pobreza intergeracional, em virtude de longos períodos de colonização e exploração econômica. O Brasil integra este grupo de países, os quais, apesar de alcançar certo crescimento econômico e social, possuem uma parcela significativa da população com dificuldades na obtenção de trabalho formal e renda, e em casos mais críticos, em situação de pobreza extrema, levando-a a viver em moradias irregulares, em zonas de risco ou ainda nas ruas.

A extrema pobreza se configura como um fenômeno multidimensional e está relacionada a elementos sociais, culturais, etários, de gênero, de relações internacionais e em confluência com aspectos econômicos, de modo que decorre de um complexo sistema de carência de recursos múltiplos desembocando na fome e na privação física (SIQUEIRA, 2013). Essa parcela desprovida de domicílio sofre com as mais diversas privações, como a ausência de repouso, alimentação e higiene adequada, e permanece exposta à violência e ao preconceito. A indiferença dos domiciliados termina por incorporar a população de rua como uma paisagem dos grandes centros urbanos.

Erradicar a pobreza e as desigualdades sociais é um dos objetivos da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, art. 3º, III), o que denota o imperativo constitucional de responder e combater as violações decorrentes da pobreza, bem como realizar políticas e programas de atendimento e acolhimento aos mais vulneráveis. Entretanto, o percurso de combate à pobreza é permeado por ações públicas contraditórias representadas pelos programas de assistência social e pela política de segurança pública, tendo em vista o tratamento de contravenção penal antes dado à população em situação de rua, e o ranço permanente de criminalização deste grupo.

A problemática dos direitos humanos não se limita à concretização dos dispositivos de proteção consagrados em acordos e convenções internacionais, refere-se também à fundamentação dos direitos humanos que apresenta pontos contraditórios nítidos na concretização desses direitos. O principal objetivo deste artigo é demonstrar os contrassenso que permeiam a fundamentação dos direitos humanos, o tratamento legislativo e a atuação estatal frente à população de rua. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, as técnicas de pesquisa de análise documental, bibliográfica e legislativa.

## 2 DIREITOS HUMANOS: conceito e contradições

Os direitos humanos se converteram em uma política fundamental por excelência, legitimadora da atuação estatal, capaz de apresentar o que seria um padrão mínimo do que é aceitável ou tolerável frente as situações legais, políticas, sociais e econômicas. Todavia, a validade dos direitos humanos não se encontra em sua realização efetiva, mas sim no compromisso dos Estados em âmbito internacional em sua construção (MENKE; POLLmann, 2010). Os Estados tornam-se responsáveis por garantir uma situação limite de normalidade, adquirida por meio da estabilidade institucional na expectativa de que as mortes ocorram em seu curso natural, e não por meio de conflitos, opressão, exploração, limpeza étnica ou falta de abastecimento (WOLFGANG, 2003). Essa máxima decorre das fortes experiências históricas, provenientes de duas Guerras Mundiais, do totalitarismo e nacionalismo que causou o genocídio judeu e de outros povos, somado ao extermínio de diferentes grupos minoritários. As declarações de direitos humanos são um parâmetro para que a dignidade e a igualdade de tratamento não sejam esquecidas em momentos de crises institucionais e guerras (BARBOZA, 2013).

Para Douzinas (2009), os direitos humanos se tornaram um elemento comum do discurso da esquerda e direita, de ministros e rebeldes, do púlpito e do Estado. Importa ressaltar que o reconhecimento em escala mundial dos direitos humanos está

associado à criação de uma linguagem comum contra regimes autoritários, práticas discriminatórias, e colaboraram para o florescimento de democracias. Diferentes movimentos políticos se utilizaram dos direitos humanos como bandeira de emancipação política, como a descolonização da África e da Ásia e os movimentos por direitos civis nos Estados Unidos (MENKE; POLLMAND, 2010). A atualidade dos direitos humanos, e seu uso para alcançar regimes democráticos permanecem. A Primavera Árabe é um exemplo, uma série de revoltas populares contra regimes não democráticos nos países do norte da África e Oriente Médio iniciadas no ano de 2009, e em alguns países ainda sem resolução como o caso da Síria (EICHENBERG, 2014).

Para compreender a amplitude dos direitos humanos é preciso se desvincilar da narração padrão da história dos direitos humanos. Essa compreensão dita que a atualidade dos direitos humanos seria uma evolução histórica e dialética de três etapas. A primeira tem por fundamento os direitos naturais. Essa perspectiva considera que existe um direito comum a todos os homens e povos, não obstante as diferenças culturais entre as sociedades. A principal característica desta etapa é a universalidade dos direitos, porém, eram ideias simples sem exigências de realidade. A segunda etapa é a busca de materialização destes direitos por meio de declarações nas Revoluções Burguesas ocorridas na França e nos Estados Unidos. Apesar de declararem o que seria o direito de todos os homens, se tratava de uma positivação válida internamente, e que excetuava grande parte da própria população (como as mulheres). Já a terceira etapa, se iniciaria após a Segunda Guerra Mundial, com a construção de um sistema legal válido internacionalmente, tendo por estrutura institucional as Nações Unidas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 seria o gérmen legislativo inicial e os pactos vinculantes sua continuidade. Os Estados seriam responsáveis pela construção dos direitos humanos, e as Nações Unidas, como instituição supranacional estabeleceria instâncias de controle da situação dos direitos humanos dentro

dos respectivos Estados. Nessa etapa, os direitos humanos seriam universalmente válidos e ao mesmo tempo estariam positivados dentro dos ordenamentos jurídicos (MENKE; POLLMAND, 2010).

Todavia, essa narração simplificada e amplamente disseminada não abrange algumas contradições dos direitos humanos que colaboram para a ineficácia prática.

A transição da primeira etapa para a segunda não trata de uma complementação ao critério de materialidade por meio da declaração de direitos, mas sim a substituição da base teológica do direito natural para uma base antropológica: o direito dos homens. A crise dos direitos naturais e o abandono dos conceitos substantivos e morais, em detrimento aos conceitos processuais e formais, terminou por concentrar no indivíduo os atributos de proteção. No entanto, tanto foco no indivíduo dificilmente poderia estabelecer laços comunitários fortes. A retirada da procedência divina da base de significado e ação fez com que a proteção dos direitos individuais passasse a ser a defesa da liberdade e da propriedade contra os desmandos do Estado, e isto se tornou a essência jurídica da modernidade (DOUZINAS, 2009). Prevalecem assim os direitos individuais e a dificuldade em reconhecer deveres, com exceção daqueles de natureza recíproca. Dessa forma, o individualismo e os direitos humanos se mesclam de modo definitivo, em vista da Declaração das Nações Unidas de 1948, que seguiu o modelo da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, com troca do termo *homem* pelo termo *humano* (DOUZINAS, 2009).

Para Douzinas (2009), a tradição clássica apresenta o *homem* como uma personalidade jurídica abstrata e geral. O sujeito jurídico dos direitos humanos habita dois locais distintos: a natureza abstrata e o ser humano concreto. Inicialmente o homem protegido pelos direitos humanos, apesar do disfarce da universalização e da abstração, era o homem burguês branco, que exercia o direito de propriedade, sendo este o fundamento para todos os outros direitos.

No entanto, a Declaração de 1948 faz uso do termo *humano*. Esse termo exige uma análise biológica, antes de considerações ideológicas, culturais ou históricas acerca do indivíduo. A compreensão biológica seria o conceito cerne dos direitos humanos, pois o ser humano relevante para a fundamentação teórica é finito, mortal, vulnerável, capaz de sofrer. A proteção dos direitos humanos deveria estar baseada na vulnerabilidade humana, em um estado de ausência de violação física, pela tortura, miséria, fome, opressão e exploração. Todavia essa proteção só pode alcançada por meio do Estado. Nesse sentido:

Os direitos humanos são, por conseguinte, essencialmente um direito ao Estado; a ligação entre os direitos humanos e a pertença a um Estado nacional é bem mais estreita do que pensam os cosmopolitas. (WOLFGANG, 2003, p. 94).

A necessidade do Estado para a defesa dos direitos humanos se desdobra em outros pontos de conflito: as diferenças entre os direitos humanos e civis e a suposta neutralidade do Estado. Não é possível tratar os direitos humanos e os direitos civis como se pertencessem a uma categoria comum, em virtude das distintas fontes que os formam, do mesmo modo não é possível a conciliação entre os direitos naturais e os direitos positivados, estas ideias seguem separadas uma da outra. Enquanto os direitos naturais carecem de efetivação, os direitos positivados são limitados pela jurisdição e pelo território (MENKE, POLLmann, 2010).

Douzinas (2009) aponta que existe uma contradição performativa na Declaração Francesa. Seria possível a Assembleia Nacional Constituinte Francesa declarar direitos para toda a humanidade, porém afrontando a essência da liberdade política, que reside na sujeição à lei unicamente por aqueles que a fizeram? O ponto levantado pelo autor toca no embate entre o do universalismo e o multiculturalismo, porém também se aplica ao ordenamento jurídico interno, que termina por submeter estrangeiros,

imigrantes e refugiados à autoridade da lei sem considerá-los sujeitos da lei, ficando assim um grupo de pessoas na lacuna entre o homem e o cidadão.

Essa contradição se desdobra em relação às fontes dos direitos civis e dos direitos humanos. Enquanto os direitos civis prescindem de uma aplicação local, sua fonte de legitimização reside na autodeterminação democrática. Já os direitos humanos advêm de pactos internacionais que limitam esta autodeterminação, servindo como critério para a atividade legislativa, administrativa e jurisdicional. Assim, os direitos humanos servem como um parâmetro de legitimidade da atuação estatal, sendo o Poder Público o principal responsável pela materialização desses direitos, o que se revela contraditório, pois as principais conquistas em prol dos direitos humanos ocorreram por meio de revoluções, e tendo por maior violador o Estado (MENKE; POLLmann, 2010).

A violência promovida pelo Estado tem por marco o genocídio de 20 milhões de pessoas a mando do Estado nazista, que mantinha uma tecnologia de morte, estruturada em campos de concentração, transporte, câmaras de gás, e fornos (BAUMAN, 1999, p. 12). As práticas de extermínio de populações vizinhas rivais, de grupos étnicos e grupos partidários no século XX foram constantes e não se restringiram ao nazismo. Vezneyan (2009) aponta para outros dez conflitos no século XX que resultaram em extermínio de grandes grupos populacionais por seus próprios Estados em decorrência de conflitos étnicos ou políticos<sup>1</sup>.

As violações aos direitos humanos não se resumem à morte, mas aos processos de conservação e desenvolvimento da vida. O Estado de Direito efetivo é aquele capaz de impelir as diferentes formas de abuso, por parte das pessoas e dele próprio, em relação ao corpo, à vida e à liberdade. Essas ocorrências não se restringem ao genocídio, mas à carência material, ao subabastecimento. A proteção dos direitos humanos vem no sentido de garantir a autonomia pessoal e provisão material. Nesse sentido, os laços comunitários deveriam assegurar a

subsistência. Os Estados em que os cidadãos têm mais do que o suficiente, de forma que se poderia abrir mão de parte significativa sem a perda sensível de qualidade de vida, teriam a responsabilidade de cumprir de modo eficiente o direito humano ao abastecimento, àqueles que passam por privações materiais (WOLFGANG, 2003).

Entra-se, portanto, no campo das políticas públicas para combate à situação de pobreza extrema. Sobre o tema, Bauman (2005) apresenta o pensamento predominante de que esta população seria um *refugo humano*, pessoas em excesso, um produto inevitável da modernização, um efeito colateral da ordem. Pessoas deslocadas, inaptas ou ainda indesejáveis, que por não conseguir ganhar a vida tornam-se descartáveis. Indivíduos extranumerários, dispensáveis por não terem o padrão de utilidade conferido pelo sistema. Aqueles sem utilidade careceriam de justificativa para reivindicar o direito à existência, e seriam apenas um custo social:

Com muita frequência, na verdade, rotineiramente, as pessoas declaradas “redundantes” são consideradas, sobretudo, um problema financeiro. Precisam ser “providas” - ou seja, alimentadas, calçadas e abrigadas. Não sobreviveriam por si mesmas – faltam-lhes “os meios de sobrevivência” (quer dizer, sobretudo a sobrevivência biológica, o oposto da morte por inanição ou abandono). A resposta à redundância é tão financeira quanto a definição do problema: esmolas fornecidas pelo Estado, reguladas pelo Estado ou por ele promovidas e testadas em relação aos meios (chamadas, de modo variado, mas sempre eufemístico, de benefícios da previdência, incentivos fiscais, isenções, concessões, pensões). Os que não simpatizam com essa resposta tendem a contestá-la em termos igualmente financeiros (sob a rubrica “podemos arcar com isso?”) - dada a “carga financeira” que tais medidas impõem aos contribuintes. (BAUMAN, 2005, p. 20-21, grifos do autor).

A crítica e Bauman expõem que existe algo de errado na avaliação meramente financeira acerca da pobreza; compreender as pessoas nesta condição como um ônus social é o inverso do direito à vida digna. Ao considerar o ser humano sob um viés de utilidade, apenas pela sua capacidade produtiva, mina-se a coesão social. Para que o Estado possa atender os direitos desta população é preciso reforçar os laços de identidade e de reconhecimento entre a população violada e aquela que não está submetida ao mesmo tipo de violação. Do contrário, os direitos humanos estariam atribuídos aos que possuem capacidade pecuniária para terem sua existência garantida e seus interesses preservados, em uma abordagem aproximada dos direitos do homem, presentes na declaração francesa.

A situação dos apátridas, pessoas que perderam sua condição legal, é um dos pontos paradigmáticos dos direitos humanos. A dificuldade de proteção individual, nesses casos, significa a privação de tudo, inclusive dos direitos humanos. Sobre esta situação Arendt (1989) apresenta a existência de um *direito a ter direitos*, isto é, o direito de pertencer a uma comunidade organizada. No entanto:

Só em uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade. (ARENDT, 1989, p. 330).

A situação de rua, nesse sentido, assemelha-se ao dilema dos apátridas, pois o rompimento de laços familiares, as dificuldades econômicas ou a dependência química acabam levando à situação de rua e, ao perder seus documentos, o registro de sua existência formal, perde a acessibilidade aos serviços públicos e a possibilidade de exercer seus direitos políticos.

A extrema pobreza representa a supressão da autonomia individual, da possibilidade de escolhas nos mais distintos âmbitos da vida. As Avaliações Participativas sobre a Pobreza, do

Banco Mundial, terminaram por revelar as intrincadas consequências à dignidade humana advindas da pobreza, dentre elas a necessidade de se sentir amado, de ter uma boa aparência, a angústia mental em relação ao futuro e o sentimento de impotência diante da realidade (GREEN, 2009). Para Sen (2000), a privação econômica remonta a situações de carência de oportunidades, de tirania social, em uma destituição social sistemática, e de negligência aos serviços públicos essenciais. Essas violações à dignidade humana representam a desconstrução da capacidade de desenvolvimento pessoal, de forma livre e autônoma.

É preciso que a atuação estatal permita a articulação política e participação direta do grupo assistido na gestão das políticas, para controle e aprimoramento, por meio do reconhecimento e visibilidade política (SEN, 2000). A invisibilidade do oprimido, a omissão e o descaso com as violações à segurança alimentar e abrigamento fazem parte de uma complexa relação entre a atuação do Estado e diferentes grupos sociais, seja por particularidades culturais ou limitações econômicas, e muitas vezes terminam com prevalência do poder econômico sobre direitos formalmente reconhecidos desses grupos (SOUZA FILHO, 2011).

A desigualdade, a opressão econômica, a indiferença e a invisibilidade social são frutos de relações sociais fragmentadas de uma sociedade hegemônica que considera a capacidade de consumo como um predicado especial. Consumir deixaria de ser uma condição biológica compartilhada entre os seres humanos e outras espécies, para se tornar um propósito de existência, o consumo seria uma forma de emoção, e isto integrou as relações econômicas, e o convívio humano (BAUMAN, 2008). O individualismo restaria enraizado nas instituições, relações sociais e também na concretização da proteção dos direitos humanos. O ideal dos direitos humanos resta como um panfleto com forte carga simbólica mesmo que desprovido de prática social (OLIVEIRA, 2012). No entanto, apesar deste diagnóstico desanimador e das contradições e dificuldades para implementação,

eles se mantêm como “[...] o programa político revolucionário dos dissidentes [...]” (DOUZINAS, 2009 p. 25). Os direitos humanos revestem a luta por reconhecimento e busca incessante por padrões melhores entre as relações de minorias e maiorias democráticas.

### 3 A EVOLUÇÃO NAS LEGISLAÇÕES VOLTADAS À POPULAÇÃO DE RUA ATÉ O BRASIL DE 1988

A questão da população de rua recebeu distintos nomes ao longo da história: mendicância, indigência, vadiagem. Segundo Silva (2009), considera-se que o surgimento dessa população se deu nas cidades pré-industriais da Europa, onde grupos de campesinos expropriados passavam a compor o cenário da vida urbana, na busca por trabalho. Todavia existem registros de casos de decomposição social na Grécia e em Roma em decorrência dos despejos rurais causados pela guerra (MELO, 2009).

O Sacro-Império Romano-Germânico (962-1806) regulava, por meio das ordenações de polícia (*Policeyordnungen*), o combate ao ócio dos habitantes locais, procurando evitar viajantes empobrecidos não reconhecidos nos quadros da pobreza local. Surgiam as primeiras regras de exclusão para doações de caridade, por meio da classificação e diferenciação desta população, pela capacidade de trabalhar, se a pessoa era do local ou itinerante. As pessoas da localidade que estivessem em situação de miséria, sem culpa (sem ter perdido no jogo, ou bebida) e incapazes de trabalhar eram ajudadas, por meio da concentração de doações na Caixa dos Pobres administrada pela Igreja Católica (SIMON, 2009).

A Lei de sesmarias medievais portuguesas de 1375 tratava duramente uma população tida por ociosa. Dom Fernando I (1367-1383) buscava combater a escassez de cereais, a carência de mão de obra, os abusos dos valores dos gêneros alimentícios, controlar os salários dos homens do

campo, a falta de gado para a lavoura, as oscilações nos preços dos aluguéis de terras cultiváveis, e também: a proliferação de vadios e pedintes. Para tanto, a legislação exigia que o trabalhador cultivasse a terra sob pena de expropriação, obrigava o trabalho familiar, demarcava parâmetro de pagamento a ser rigorosamente seguido e obrigava os vadios e pedintes que tivessem condições físicas, a trabalhar no campo, do contrário sofreriam como pena açotes, ou ainda, o desterro do reino (RAU, 1982).

A Inglaterra promulgou em 1601 a Lei dos Pobres, que aproveitava a estrutura eclesial para amparar trabalhadores pobres; essa legislação durou dois séculos. Todavia, em 1834, o Parlamento entendeu que esta legislação assistencial era a principal fonte da situação extrema do pauperismo inglês, e assim, para evitar o estímulo à miséria, ociosidade e acomodação, as ações de beneficência passaram a ser de repressão, identificando o pobre como marginal, alguém a ser integrado, ou considerado disfuncional. A pobreza deixa de ser uma questão social, para ser atribuída a causas individuais ou psicológicas (MONTAÑO, 2012)

O Brasil possui várias remissões legislativas voltadas ao combate à situação de mendicância. As Leis Criminais do Império de 16 de dezembro de 1830 possuem o capítulo IV, denominado *Vadios e Mendigos*. Os arts. 295 e 296 definiam que aqueles que não possuíssem uma ocupação honesta depois de serem advertidos, seriam presos de 8 a 24 dias. Era proibida a mendicância nos locais que possuíssem estabelecimentos públicos para mendigos ou havendo quem pudesse sustentá-los. Caso estivessem aptos a trabalhar, fingissem doenças ou chagas, ou se inválidos estivessem reunidos em quatro ou mais, com exceções a parentes, esposas, ou guia caso fossem cegos, seriam presos de 8 a 30 dias (BRASIL, 1830)

O Código Penal da República, Decreto n. 847 de 11 de outubro de 1890, apresenta dois capítulos distintos sobre o tema: o *Capítulo XII – Dos mendigos e ébrios*, e o *capítulo XIII – dos vadios e capoeiras*. O Capítulo XII, do artigo 391 ao 398, classificava com

maiores detalhes os tipos encontrados nas ruas; as penas foram aumentadas, e as mais graves eram de 4 meses de prisão, para réus primários. Os tipos legais variam de pessoas saudáveis e aptas para o trabalho, que pediam dinheiro; pessoas inaptas para o trabalho; aqueles que pediam dinheiro em bando; quem permitisse que menor de 14 anos pedisse dinheiro; embriagar-se habitualmente ou estar em locais públicos ebrio. O capítulo XIII, do artigo 399 ao 401, apresentava a figura do vadio, que seria a pessoa que deixa seu serviço, e portanto fica sem meios de subsistência e domicílio. Aqueles com mais de 14 anos seriam recolhidos em estabelecimentos disciplinares onde ficariam até completar 21 anos. Para o réu primário a pena seria de 15 a 30 dias; caso reincidente, o infrator seria recolhido por três anos, em colônias, ilhas marítimas, podendo ser reaproveitados presídios militares para as prisões. Os estrangeiros nas situações de mendicância ou vadiagem seriam deportados. Já o artigo do 402 ao 404 condenava a prática da capoeira em locais públicos e penalizava seus praticantes de forma semelhante aos vadios. (BRASIL, 1890).

O Decreto 1.566, de 13 de outubro de 1893, tratava que, estando a República dos Estados Unidos do Brazil em estado de sítio, os estrangeiros seriam expulsos, com exceção de serem casados com brasileira, terem filhos ou propriedade no país. No entanto, o artigo 2º apresenta maiores proibições ao estrangeiro com condições de fragilidade física ou social:

Art. 2º Fica proibida a entrada de estrangeiro mendigo, vagabundo, atacado de molestia que possa comprometer a saúde pública ou suspeito de cometido fora do território nacional contra a vida, a saúde, a propriedade ou a fé pública.  
(BRASIL, 1893).

Já a Constituição Federal (CF) de 1934 apresentava em seu artigo 108, alínea c, os mendigos como inalistáveis. No capítulo dos direitos e garantias individuais ficava resguardado o “[...] o

direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto." (BRASIL, 1934). Ficando a cargo do Poder Público o dever de amparar, na forma da lei, os que estivessem em situação de indigência. Segundo Melo (2009), essa alteração era fruto de uma nova leitura acerca da vadiagem e da mendicância, ficando por objeto de punição o ócio voluntário, e não a falta de emprego. Em vista da falta de trabalho, a subsistência do desempregado e de sua família ficaria a cargo do Estado (BRASIL, 1934).

A Lei de Contravenções Penais, Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, ainda vigente, terminou por manter a tradição legislativa. O capítulo VII versa sobre as contravenções relativas à polícia de costumes, e reserva os artigos 59 e 60 para a questão do ócio. O art. 59 apresenta a figura do indivíduo que é apto para o trabalho, mas escolhe a ociosidade; a pena seria de prisão simples de 15 dias a 3 meses, a aquisição de renda para a subsistência extinguiria a pena. O art. 60 tratava da mendicância e foi revogado pela Lei nº 11.983, de julho de 2009. O dispositivo reprimia as práticas de pedir esmola de modo ameaçador, fraudulento, simulando moléstia, ou em companhia de menor de idade. O art. 62 penaliza com a prisão simples de 15 dias a 3 meses àqueles que se apresentarem em estado de embriaguez, colocando em risco a própria saúde ou de outrem (BRASIL, 1941).

O Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, possui apenas um artigo versando sobre a temática; o art. 247, IV define como tipo penal a permissão do responsável legal para que menor de 18 anos mendigue ou sirva a mendigo para fomentar comiseração dos outros. (BRASIL, 1940) Este delito, bem como as contravenções ligadas à ociosidade e ao estado de embriaguez são infrações penais com menor potencial ofensivo; deste modo, gozam de benefícios processuais da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Verifica-se, assim, que com exceção da contravenção de mendicância, os demais tipos apresentados, como a ociosidade e a embriaguez, permanecem na legislação penal brasileira. Todavia, reforçando o

combate à exploração de crianças tem-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de julho de 1990, que em seus arts. 5º e 19, reforçam a proibição de negligência, discriminação, violência e exploração contra seus direitos fundamentais, inclusive o tratamento desumano, violento, vexatório ou constrangedor. A criança e o adolescente têm direito a ser criados em uma família, em caráter de exceção uma família substituta ou em convivência familiar comunitária, livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes, podendo ficar em programas de acolhimento institucional (BRASIL, 1990).

Além da Lei de Contravenções Penais, existem diversas legislações municipais que coibem a mendicância. A Lei Orgânica de Varginha, Lei nº 2.962, de 23 de dezembro de 1997, apresenta um Código de Posturas Municipais e apresenta um capítulo próprio para a Mendicância. O art. 52 dispõe que não é permitida em vias públicas nem em residências ou estabelecimentos comerciais, devendo o infrator ser encaminhado à Prefeitura Municipal (VARGINHA, 1997). Para angariar doações as instituições de caridade deveriam portar autorização junto à Prefeitura. A Câmara Municipal de Poços de Caldas aprovou a Lei nº 7.736, de 23 de dezembro de 2002, que institui a colocação de placas indicativas: "Não dê esmolas: encaminhe à Secretaria Municipal de Assistência Social." (POÇOS DE CALDAS, 2002).

Essa postura por parte da administração municipal revela-se questionável, especialmente porque o art. 15, da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742, de dezembro de 1993, define a competência municipal para a execução de projetos de enfrentamento à pobreza e do atendimento às ações assistenciais emergenciais. Campanhas para evitar esmolas e o envio para as unidades de Assistência Social poderiam integrar as políticas públicas municipais para a resolução da pobreza municipal, mas isso seria considerar hipoteticamente que os municípios teriam estrutura física para atender de forma plena àqueles em situação de rua (BRASIL, 1993).

No entanto, o ranço contra a população de rua permanece dentro das câmaras municipais. Em outubro de 2013, o vereador de Piraí, José Paulo, em sessão ordinária sobre os 25 anos da CF se manifestou nos seguintes termos:

Mendigo não tem que votar. Mendigo não faz nada na vida. Ele não tem que tomar atitude nenhuma. Aliás, eu acho que deveria até virar ração para peixe. (GRELLET, 2013).

No dia seguinte às polêmicas declarações, o vereador se retratou da sugestão de que fossem exterminados, porém permaneceu convicto de que não deveriam votar, pois somente os que trabalham deveriam votar (CAMPANHA, 2013) No dia seguinte à retratação, outra vereadora do Rio de Janeiro, Leila do Flamengo, disse: "Não estamos falando aqui em discursos hipócritas, de querer dizer que o mendigo tem o mesmo direito que o cidadão." (VEREADORA..., 2013).

Não obstante os discursos preconceituosos relatados, poderia se deduzir que a vadiagem, como contravenção penal, possui penas brandas e que restaria como uma legislação simbólica de pouca eficácia prática, remetendo à recordação das Leis Criminais do Império. Porém, existe registro em Uberlândia da captura e denúncia de cerca de 250 pessoas em situação de rua, consideradas *mendigos profissionais* no ano de 2007, antes da revogação do delito de mendicância. Em entrevista, o promotor de Justiça Marco Aurélio Nogueira responsável pelas denúncias disse:

O Ministério Público sabe que não vai acabar com o problema da mendicância, mas está fazendo a sua parte. Eu sei que a questão é muito mais social que criminal, mas o resultado está sendo positivo. (MINISTÉRIO..., 2007).

Já em 2012, a Polícia Militar de Santa Catarina, na cidade de Florianópolis, prendeu 62 moradores de rua em flagrante por vadiagem.

Posteriormente, o Juizado Especial Criminal arquivou os procedimentos por falta de provas (GAZETA DO POVO, 2012).

Todavia, o marco da violência institucional à população de rua ocorreu antes do advento da CF de 1988, e permanece documentado no Museu da Loucura, local que de 1903-1979 foi um hospital psiquiátrico na região de Barbacena, Minas Gerais, mas que recebeu *refugo humano* de todas as regiões do país. Estima-se que 60 mil pessoas tenham morrido em suas dependências, sendo que mais de 70% dos internados não sofriam de doenças mentais. Ao final dos anos 80 o hospital era conhecido por ter vendido cerca de 1.853 corpos a 17 faculdades de medicina. A causa das mortes era frio, diarreia, pneumonia, maus tratos e abandono. No início de suas atividades do hospital havia 200 leitos, porém em 1961 chegou ao número de 5.000 pacientes. Com o início da ditadura militar foram enviados desafetos políticos, homossexuais, mães solteiras, crianças, moradores de rua, pessoas sem documentos e doentes mentais. Deserdados sociais de todo o país eram enviados para Barbacena, chegando até o hospital de trem. Não havia roupas para todos os pacientes, que dormiam no chão forrado de capim, e o esgoto era a sua fonte de água. Sobre estes eventos ocorridos não houve punição ou investigação judicial (ARBEX, 2011).

#### 4 APÓS 1988: legislações de proteção aos moradores de rua

A CF de 1988 deu início a uma mudança lenta, porém significativa, acerca da legislação voltada à população em situação de rua. O preâmbulo e os dois primeiros títulos da CF – dos princípios fundamentais e dos direitos e garantias fundamentais – apontam uma série de princípios e valores, os quais servem de indicação das metas, anseios e expectativas populares. Segundo o preâmbulo, o Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, pautado na liberdade, bem-estar, igualdade, em sua sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na

harmonia social. O artigo primeiro aponta entre os fundamentos da República a cidadania e dignidade. O artigo terceiro define como objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento social e a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades (BRASIL, 1988).

O texto constitucional recebeu influência de importantes instrumentos internacionais e regionais de proteção aos direitos humanos, no sistema ONU: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, e o Pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. No sistema interamericano de proteção aos direitos humanos tem-se o Pacto de São José da Costa Rica que em seu preâmbulo reforça a compreensão de que a liberdade humana depende da isenção do temor e da miséria, por meio da criação de condições para o gozo dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

O surgimento do Sistema Regional Latino Americano, também nasceu em um berço de contradições. O início do sistema protetivo latino-americano data de 1959 e foi uma resposta ao embate ideológico desencadeado pela Guerra Fria, especialmente frente à Revolução Cubana. A 5ª Reunião de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores, em Santiago, Chile, resultou na resolução VIII, que criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Após uma década foi celebrada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que entrou em vigor apenas em 1978, e em consequência de sua vigência foi criada em 1979 a Corte Interamericana de Direitos Humanos (FONSECA, 2007). Segundo Piovesan (2012), na data da celebração da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, apenas 11 Estados-membros, menos da metade, eram democráticos, de tal forma que no Sistema Regional Interamericano nasceu em meio a Estados de exceção, restrição aos direitos civis e políticos, e violações aos direitos humanos que terminaram se tornando práticas de Estado para com os dissidentes políticos.

O conteúdo material destes documentos internacionais aponta para um alto padrão de proteção dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 lança diversas bases protetivas, dentre elas, o direito a um padrão de vida capaz de garantir saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, e de serviços sociais que auxiliem frente aos quadros de desemprego, doença, invalidez, viuvez e velhice (art. XXV). Toda pessoa também tem direito à instrução, a qual deverá ser gratuita, bem como à educação técnico-profissional, com o objetivo de desenvolver a personalidade, fortalecendo o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais (art. XXVI) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A CF apresenta como parte integrante da seguridade social a assistência social, a qual deverá ser universal, uniforme, seletiva e distributiva, com a irredutibilidade do valor dos benefícios (BRASIL, 1988, art. 194). O art. 203 trata em específico sobre a assistência social, que tem por objetivos a proteção da família, maternidade, infância, velhice, amparo às crianças e adolescentes carentes, promoção e integração no mercado de trabalho, habilitação e reabilitação de portadores de deficiências, em vista de sua integração à vida comunitária.

A assistência social tem por finalidade o atendimento às necessidades básicas e a universalização dos direitos sociais, por meio do amparo estatal. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/1993, traça os princípios e diretrizes da assistência estatal, e confere aos Municípios a competência de realizar políticas de enfrentamento da pobreza e prestar atendimento a ações assistenciais emergenciais. No ano de 2005, por meio da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, foi incluída no art. 23, II, na LOAS, a necessidade de programas de amparo: “[...] às pessoas que vivem em situação de rua.” (BRASIL, 2005a). Denota-se a troca do termo mendicância (BRASIL, 1993).

Essa alteração legislativa é o marco inicial do desenvolvimento de políticas federais de reconhecimento da pobreza como violação aos

direitos humanos. Para Piovesan (2012), esse reconhecimento implicaria em cinco ações por parte do Poder Público: (i) mapeamento dos direitos econômicos, sociais, culturais, para verificar qual o alcance desses direitos; (ii) criação de uma proteção especial frente aos grupos mais vulneráveis, por serem vítimas preferenciais à violação de direitos; (iii) identificação do campo de responsabilidade estatal em relação às violações; (iv) avaliação acerca dos agentes ou das políticas de manutenção das violações; (v) adoção de medidas eficazes para o combate da pobreza enquanto violação dos direitos humanos.

Alvarenga (1998) chama a atenção para o cumprimento de três pilastras centrais nas estratégias de combate à pobreza, e de duas intenções decorrentes dessa abordagem. As pilastras são: a assistência social para a sobrevivência material dos mais frágeis; a inclusão econômica por meio do emprego, renda e de uma educação de qualidade; a inclusão política para permitir oportunidades de voz e representação social. As três pilastras apontam para a quebra de um

[...] véu histórico da fabricação da ignorância, através de um estilo emancipatório de educação totalmente distanciado das didáticas reprodutivas e subalternas. (ALVARENGA, 1981, p. 181).

Para tanto é preciso formar a competência humana por meio da educação, por meio do fortalecimento do espaço público, controle social e dos laços comunitários. A erradicação da pobreza vem como meio e fim para o alcance da dignidade e da cidadania, através da emancipação do indivíduo.

As conquistas legislativas acerca da população em situação de rua se mesclam com a estruturação e organização do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR). O movimento se iniciou em São Paulo na década de 50, porém é apenas nos anos 90 que as iniciativas se fortalecem em virtude da ausência de políticas públicas para o segmento e em colaboração de organizações sociais

religiosas. O aumento da população em situação de rua, a ausência de políticas estruturadas e o aumento da violência fizeram com que a população de rua e catadores de materiais recicláveis se unissem em cooperativas de trabalho, constituídas e desenvolvidas em grandes cidades. Após o massacre da Sé, ocorrido em 2004, no ano seguinte foi lançado publicamente o MNPR. A atuação do movimento social foi intensa, especialmente com a realização de dois Encontros Nacionais sobre a População em Situação de Rua, pela União Federal. O primeiro encontro lançou o Grupo de Trabalho Interministerial, e o seguinte instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (MELO, 2009).

Apartir da primeira alteração legal, em 2005 surgiram outros atos administrativos para incentivo de políticas próprias para o atendimento à população de rua. A Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), dispõe sobre o financiamento de projetos de inclusão produtiva para as pessoas em situação de rua, em processo de restabelecimento de vínculos familiares ou comunitários (BRASIL, 2005b). Em 25 de outubro de 2006, um Decreto presidencial criou um grupo de trabalho interministerial para elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua (BRASIL, 2006).

Entre agosto de 2007 e março de 2008, o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) realizaram uma pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. A pesquisa contabilizou 31.922 adultos, e estima a existência de 50.000 pessoas nessa situação em todo o território brasileiro. Os principais motivos que levaram essas pessoas à situação de rua foram o alcoolismo/drogas (35,5%), o desemprego (29,8%); as desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). Traçou-se o seguinte perfil sobre essa parcela da população (BRASIL, 2014):

- 82% do sexo masculino;
- 53% com idade entre 25 e 44 anos;
- 67% são negros;
- A maioria (52,6%) recebe entre R\$20,00 e R\$80,00 semanais;

- Composta, em grande parte, por trabalhadores – 70,9% exercem alguma atividade remunerada;
- Apenas 15,7% pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência;
- Parte considerável é originária do município onde se encontra, ou locais próximos;
- 69,6% costumam dormir na rua, sendo que cerca de 30% dorme na rua há mais de 5 anos;
- 22,1% costumam dormir em albergues ou outras instituições;
- 95,5% não participam de qualquer movimento social ou associativismo;
- 24,8% não possuem qualquer documento de identificação;
- 61,6% não exercem o direito de cidadania elementar que é o voto;
- 88,5% não são atingidas pela cobertura dos programas governamentais, ou seja, afirma não receber qualquer benefício dos órgãos governamentais.

No ano de 2009 foi instituída a Política Nacional para a População de Rua, por meio do Decreto nº 7.053, de dezembro de 2009. Em seu art. 1º, parágrafo único, define a população em situação de rua como um grupo heterogêneo que comunga da pobreza extrema, com vínculos familiares interrompidos sem moradia convencional regular, que, para tanto, se utiliza de logradouros públicos e áreas degradadas temporária ou permanentemente, podendo fazer uso de unidades de acolhimento para pernoitar (BRASIL, 2009a).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), em sua redação, define o incentivo ao acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população em situação de rua por meio da organização de grupos de controle. Essas práticas são pontos que valorizam o beneficiário, encorajam suas capacidades, e o definem como um colaborador responsável. Outras questões significativas acerca do atendimento envolvem ações educativas para a superação do preconceito, a capacitação de servidores para a melhoria do atendimento, a democratização do acesso ao espaço público, e as exigências de

manutenção de um padrão básico de qualidade das unidades de acolhimento nas áreas urbanas. Essas questões consideram o núcleo duro da pobreza extrema a valorização da dignidade por meio do fortalecimento das capacidades pessoais.

A Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009, instituiu um Comitê técnico de Saúde para a População em situação de rua, com a finalidade de melhorar o atendimento à saúde para esta população. O campo, residência dos formulários para atendimento na saúde pública, foi por muito tempo óbice para o atendimento à população de rua (BRASIL, 2009b). Todavia, a Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011, do Ministério da Saúde (MS), ao regulamentar o sistema de cartão nacional de saúde, dispõe em seu art. 23, parágrafo primeiro, a exclusão da necessidade do endereço para ciganos nômades e moradores de rua (BRASIL, 2011b). Já a Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011, apresenta as diretrizes para organização de Equipes de Consultório na Rua, em vista de atendimento odontológico, de pessoas com transtornos mentais, dependentes químicos, por meio de uma equipe multidisciplinar (BRASIL, 2011a). A falta de residência fixa era impedimento para o a realização do cadastro único para acesso aos programas sociais do Governo Federal (CadÚnico), dentre eles, o programa de transferência de renda Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). A solução encontrada foi a identificação e encaminhamento aos postos de cadastramento, utilizando o endereço do Centro de Referência em Assistência Social do Município para preenchimento do cadastro. Conforme a Instrução Operacional Conjunta nº 07 de 22 de novembro de 2010 da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, da Secretaria Nacional de Assistência e do MDS. Por fim, a Portaria nº 824, de 22 de junho de 2012, do MDS, institui grupo de trabalho para a realização de pesquisa nacional sobre população em situação de rua, para realizar pesquisa de contagem oficial deste grupo populacional. Importa ressaltar que a contagem realizada entre os anos de 2007-2008 foi parcial, e somou o seu resultado com o censo

de outras cidades que já realizavam a contagem da população em situação de rua.

Comparando as políticas governamentais tomadas a partir de 2005, as medidas apresentadas por Piovesan (2004), verifica-se que houve um mapeamento inicial entre os anos de 2007 e 2008 (I) e a criação de uma proteção específica com o Plano Nacional para a População em situação de rua e a aplicação de práticas inclusivas para o acesso aos serviços de saúde e assistência social (II). Todavia, a adoção de medidas para responsabilização de agentes violadores, prevenção e combate de abusos exige o investimento na formação dos agentes públicos para o atendimento à população em situação de rua, principalmente dos agentes de segurança pública.

#### **4.1 As contradições entre a legislação e a atuação estatal**

Apesar da mudança de paradigmas, trazida pela CF de 1988, ocorreram e continuam ocorrendo inúmeras violações à população de rua. Em 1993, no Rio de Janeiro, oito jovens que dormiam na praça da Igreja da Candelária foram executados a tiros, sendo que foram condenados três policiais militares pelo crime. Em 1997, o Galdino, líder indígena da etnia pataxó-hã-hã-hãe, ao dormir em uma praça é confundido por três adolescentes com um mendigo e é queimado vivo. Em 2004, a praça da Sé foi palco de uma chacina onde morreram sete moradores de rua, e feridos outros oito (MATA, 2006).

Segundo o MNPR (PARANÁ, 2009), as violações ocorrem com diferentes tipos de intensidade: chutes enquanto dormem, expulsão compulsória para além dos limites do município, fechamento de abrigos em razão de insegurança e insalubridade, casos de morte por hipotermia, maltrato por parte de agentes públicos, como também a violência por grupos antissociais ou de forma velada ou não. Impera a invisibilidade de um estrato populacional vulnerável socialmente. Enquanto a parcela domiciliada considera a assistência social como uma questão administrativa, termina por

desconhecer o limite operacional do aparelho estatal e, principalmente, suas limitações.

Em Goiânia, o ano de 2013 contabilizou 41 mortes de população em situação de rua, as quais permanecem em investigação sobre a existência ou não de um esquadrão de extermínio, e a suspeita de envolvimento de agentes públicos nas mortes. Em junho de 2013 realizou-se uma força tarefa integrada pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, Coordenação dos Centros de Referência em Direitos Humanos, e do Comitê Intersetorial da Política da População em Situação de Rua para apurar os fatos (MÁXIMO, 2013).

As violações também ocorrem pelas instituições de abrigamento. O abrigo Municipal Rio Acolhedor, instituição de acolhimento e reinserção social para população em situação de rua, no Estado do Rio de Janeiro, foi denunciado em virtude da falta de higiene, transmissão de doenças, superlotação e negligência. Relata-se a presença de insetos, baratas, percevejos, e principalmente a falta de protocolo de atendimento. O Ministério Público do Rio de Janeiro move ação civil pública para interditar o abrigo e estima que entre os dias 20 de maio a 2 de junho foram retirados 669 pessoas das ruas do Rio de Janeiro, às vésperas da Copa do Mundo (PUFF, 2014).

No mesmo período, ocorreu o II Congresso Nacional do MNPR, e a delegação do Rio de Janeiro relatou sobre as condições do abrigo Rio Acolhedor, e que muitos que eram levados até o abrigo não eram mais vistos (CONGRESSO DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, 2014). Além das péssimas condições internas, Vallim (2012, p. 9, grifo do autor), em pesquisa de campo, registra que próximo ao abrigo há uma comunidade dominada pelo tráfico de drogas:

Em visita a respectiva comunidade passei próximo ao local de venda (boca de fumo) onde os traficantes anunciam a venda de crack por preços variados (de R\$2 a R\$ 50). A única divisão entre o abrigo "Rio Acolhedor" e a banca de venda de

drogas é o muro do abrigo.

Sobre a segurança pública e a população de rua foi desenvolvida pesquisa entre os meses de março a outubro de 2013, em quatro capitais brasileiras (Curitiba, Rio de Janeiro, São Bernardo do Campo, Salvador) para identificar como estão estruturadas as intervenções da segurança pública (polícia civil, militar, bombeiros e guardas municipais) em termos de recursos humanos e materiais, bem como a capacitação para o tratamento da população em situação de rua. A pesquisa teve o apoio das lideranças nacionais do MNPR, todavia encontrou certa resistência na participação, por parte das instituições de segurança. O que confirma o viés preconceituoso conferido à população de rua, que é em muitos casos considerada uma questão de desordem urbana, em vez de uma questão social. A pesquisa teve por resultado que o atendimento a esse grupo populacional não se reproduz em nível interinstitucional, sendo considerada frágil e incipiente, especialmente frente ao critério de formação e capacitação dos agentes públicos (GUINDANI, 2014).

A exposição dessas questões pontuais vem no sentido de ilustrar a complexidade na formulação e realização de políticas públicas que envolvam diferentes setores, assistência social e segurança pública. Apesar das conquistas legislativas consolidadas em menos de uma década, a prática administrativa tende a incorporar essa mudança de paradigmas de forma paulatina, por meio de formações da conscientização dos agentes públicos. Importa ressaltar que o compromisso na realização dos direitos humanos ocorre primordialmente na atividade administrativa. Segundo Neto (2008), é preciso conceber um novo direito administrativo preocupado com os direitos transindividuais, não apenas com os direitos políticos individuais, mas sim com a plenitude dos direitos fundamentais, garantidos e viabilizados com eficiência.

O mar de contradições entre direitos humanos e o tratamento legislativo e a atuação

estatal é uma relação complexa, porém bem exposta por Douzinas (2009, p. 119):

Se o Direito Público moderno é a legislação da política, os direitos humanos são a legislação do desejo, e seus componentes principais refletem profundamente as características do Leviatã.

Desse modo, o direito público e os direitos humanos limitam um ao outro, enquanto o direito público é positivo e parte em uma perspectiva de intervenção utilitária, os direitos humanos terminam por ser sua crítica transcendente na busca por conceber uma ordem política e legal a ser atingida.

## 5 CONCLUSÃO

A situação de rua crescente nos centros urbanos revela-se como a mais dura manifestação da extrema pobreza urbana; é, incontestavelmente, uma violação à dignidade e aos direitos humanos e fundamentais e exige atenção estatal, por meio de políticas públicas voltadas a suprir condições materiais mínimas e possibilitar o desenvolvimento pessoal e político. No entanto, a situação de rua é também um estigma social. A falta de reconhecimento e o tratamento indiferente às pessoas nessas condições são o reflexo de uma sociedade hegemônica e individualista, em que a produção e a capacidade de consumo são predicados essenciais para a condição de existência (e visibilidade) social.

Esse quadro assemelha-se aos dilemas históricos dos direitos humanos; a população em situação de rua, tal como os apátridas, sofre restrição aos direitos políticos, pois sem documentos que comprovem sua existência forma, perde a possibilidade de votar. Alterações simples, como a não exigência do preenchimento do campo de residência ou da apresentação de documentos para o cadastro único da assistência social e atendimento em unidades de saúde, são formas de facilitar a sobrevivência desta população. Entretanto, as políticas conduzidas pelo Estado, em seus menores entes da federação, muitas vezes terminam por ser discriminatórias, considerando as pessoas em

situação de rua como párias sociais, uma parcela improdutiva e provavelmente criminosa.

A partir desse raciocínio, a construção dos direitos humanos é deixada de lado, e o Estado passa de responsável pela proteção a potencial violador. A omissão na formação de agentes de segurança pública em relação ao atendimento a esta parcela, as péssimas condições em abrigos, e a remoção compulsória da população de rua dos grandes centros são algumas práticas estatais abusivas, que são relatadas em pesquisas ou no noticiário recente. A situação de rua e as inúmeras mortes causadas pela violência, frio e abandono terminam por ser estatísticas despercebidas de uma população ignorada.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1998.

ARBEX, Daniela. Holocausto brasileiro: 50 anos sem punição. **Tribuna de Minas**, [S. I.], 2011. Disponível em: <<http://www.tribunademinas.com.br/cidade/holocausto-brasileiro-50-anos-sem-punico-1.989343>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

ARENKT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes Judiciais e Segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Vida para consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

\_\_\_\_\_. **Vidas Disperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

**BRASIL. Código Criminal do Império do Brasil**. Lei de 16 de dezembro de 1830. [S. I.], 1830. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. Acesso em 27 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Código Penal da República dos Estados Unidos do Brasil**. Decreto nº 847 de 11 de outubro de 1890. [S. I.], 1890. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Não paginado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

**BRASIL. Decreto de 25 de outubro de 2006**. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.566, de 13 de outubro de 1893**. Regula a entrada de estrangeiros no território nacional e sua expulsão durante o estado de sítio. Brasília, DF, 1893. Não paginado. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1566-13-outubro-1893-541181-publicacaooriginal-43940-pe.html>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF, 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.** Lei das Convenções Penais. Brasília, DF, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005a. Não paginado.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2011. Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011a. Disponível em:<[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122\\_25\\_01\\_2012.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html)>. Acesso em:27 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009. Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009b. Disponível em:<[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305\\_24\\_12\\_2009.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305_24_12_2009.html)>. Acesso em:27 jul. 2014

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011. Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011b. Disponível em:<[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940\\_28\\_04\\_2011.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_04_2011.html)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **População em situação de rua**. Brasília, DF, 2014. Disponível em<<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005. Estabelece regras complementares para financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua em processo de restabelecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos. Portaria nº 824, de 22 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012. Disponível em:<[http://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe\\_eletronico/2012/iels.jun.12/leis118/U\\_PT-PR-SDH-824\\_220612.pdf](http://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2012/iels.jun.12/leis118/U_PT-PR-SDH-824_220612.pdf)>. Acesso em:27 jul. 2014.

CAMPANHA, Diógenes. Vereador se desculpa por dizer que mendigo deve virar ração pra peixe. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2013 Poder. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1363923-vereador-se-desculpa-por-dizer-que-mendigo-deve-virar-racao-pra-peixe.shtml>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

CONGRESSO DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, 2., 2014, Curitiba. **O Direito a ter Direitos**. Curitiba: Rede de Educação Cidadã, 2014.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

EICHENBERG, Fernando. Primavera Árabe: entre o caos e a repressão. **O Globo**, [S. I.], 2014. Disponível em:<<http://oglobo.globo.com/mundo/primavera-arabe-entre-caos-a-repressao-11276713>>. Acesso em: 28 jul. 2014.

FONSECA, Lucianara Andrade. A importância da democracia, do Estado, do indivíduo e da proteção internacional na concretização dos direitos humanos na América Latina. In: OLIVEIRA, Márcio Luís (Coord). **O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos: interface com o direito constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

**GAZETA DO POVO. Polícia prende 62 moradores de rua.** Curitiba, 2012. Vida e Cidadania. Disponível em:<<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1233331>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

**GREEN, Duncan. Da pobreza ao poder:** como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Tradução: Luiz Vasconcelos. São Paulo: Cortez, 2009.

**GRELLET, Fábio.** Vereador que disse que mendigos não deveriam votar foi indiciado. **Estadão**, São Paulo, 2013. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,vereador-que-disse-que-mendigos-nao-deveriam-votar-foi-indiciado,1091114>>. Acesso em: 8. out. 2014.

**GUINDANI;** Miriam Krenzinger (Coord). Pesquisa Segurança Pública e Populações em situação de rua. **Nós da rua (website)**, [S. I.], 2014. Disponível em:<<http://nosdaruaufpj.blogspot.com.br/2014/06/primeiros-resultados-da-nossa-pesquisa.html>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

**MATA, Paulo Henrique Nogueira Romariz.** **O massacre da Praça da Sé**. Campinas: PUC-Campinas, 2006.

**MÁXIMO, Wellton.** Secretaria de Direitos Humanos envia força-tarefa para investigar assassinatos em Goiânia. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 2013. Cidadania. Disponível em:<<http://ebc.com.br/noticias/brasil/2013/04/secretaria-de-direitos-humanos-envia-forca-tarefa-para-investigar>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

**MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes.** **A rua e a sociedade:** articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

**MENKE, Christoph; POLLMAND, Arnd.** **Filosofia de los Derechos Humanos**. Barcelona: Herder, 2010.

**MINISTÉRIO PÚBLICO** denúncia mendigos profissionais de Urbelândia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2007. Cotidiano. Não paginado. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u321754.shtml>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

**MONTAÑO, Carlos.** Pobreza, questão social e seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, jun. 2012. Disponível em:<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-6628201200020004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-6628201200020004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jul. 2014.

**NETO, Diogo de Figueiredo Moreira.** **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

**OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de.** O poder simbólico dos direitos humanos no discurso jurídico dogmático. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 14, n. 1, p. 220-238, jan./jun. 2012.

**ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração universal dos direitos humanos:** adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948. Paris, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 15 de nov. 2013.

**ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Pacto de San José da Costa Rica:** assinada em 22 de novembro de 1969 e promulgada pelo Decreto 678, 6 de novembro de 1992. Washington, DC, 1969. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2013.

**PARANÁ.** Ministério Público do Estado do Paraná. Movimento Nacional da População de Rua, **Violação a moradores de rua no contexto paranaense**. Curitiba, 2009.

**PIOVESAN, Flavia.** Lei de anistia, direito à verdade, à justiça: o caso brasileiro. **Interesse Nacional**, Brasília, DF, ano 5, n. 17, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/lei-de-anistia-direito-a-verdade-e-a-justica-o-caso-brasileiro/4/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

**POCOS DE CALDAS. Lei nº 7736 de 23 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre medidas de combate à mendicância e dá outras providências. Minas Gerais, 2002. Disponível em:<<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/624063/lei-7736-02>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

**PUFF, Jefferson.** Depósito humano de mendigos

acumula denúncias no Rio: Prefeitura nega problemas. **BBC Brasil**, [S. l.], 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140628\\_mendigos2\\_rio\\_wc2014\\_.jp.shtml?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140628_mendigos2_rio_wc2014_.jp.shtml?ocid=socialflow_facebook)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

**RAU, Virgínia. As sesmarias medievais portuguesas.** Lisboa: Presença, 1982.

**SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

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

**SIMON, Thomas.** Disciplinamento social e combate à vadiagem no antigo regime. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 59, p. 121-139, dez. 2009.

**SIQUEIRA, Luana. Pobreza e serviço social:** diferentes concepções e compromissos políticos. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

**SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A liberdade e outros direitos:** ensaios socioambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2011.

**VALLIN, Danielle de Carvalho.** As Políticas Públicas Municipais Voltadas ao Enfrentamento de Crack na Cidade do Rio de Janeiro. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2012, Quito. **Anais...** Quito: ALACIP, 2012. v. 1. Disponível em:<[http://www.neip.info/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=1257](http://www.neip.info/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=1257)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

**VARGINHA. Lei nº 2.962, de 23 de dezembro de 1997.** Institui o Novo Código de Posturas do Município de Varginha e dá outras providências. Minas Gerais, 1997. Disponível em:<<http://www.gcm.varginha.mg.gov.br/legislacao/leis/8381-codigo-de-posturas-do-municipio-de-varginha-lei-no-2962.html>>. Acesso em: 24. jul. 2014.

**VEREADORA do Rio diz que mendigo não tem o mesmo direito que cidadão.** Rio de Janeiro. **G1 Rio.** Notícia Publicada em 31 de outubro de 2013. Disponível em:<<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/10/vereadora-do-rio-diz-que-mendigo-nao-tem-o-mesmo-direito-que-cidadao.html>>. Acesso em: 24 de jul. 2014.

**VEZNEYAN, Sergio. Genocídios no século XX: uma**

leitura sistêmica de causas e consequências. 2009. Tese: (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Psicologia Social, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. f. 342.

**WOLFGANG, Kersting.** Em defesa de um universalismo sóbrio. In: \_\_\_\_\_. **Universalismo e direitos humanos.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. p.79-102.

#### NOTA

<sup>1</sup> Baseado em Vezneyan (2009), pode-se considerar como o extermínio de populações por seu próprio Estado no século XX: (1) o Genocídio Herero (atual Namíbia) por colonizadores alemães em 1904; (2) o Genocídio Armênio, por soldados otomanos ocorrido em 1915-1918; (3) a fome na Ucrânia causada pelo regime soviético entre os anos de 1932 à 1933, em vista da tentativa de independência; (4) o extermínio de partidários comunistas na Indonésia entre os anos de 1965-1966; (5) o Genocídio no Camboja de 1975 à 1979, pelo regime de Khmer Rouge; (6) o Genocídio no Timor Leste pelo exército indonésio e milícias entre os anos de 1975-1999; (7) o extermínio de esquerdistas na Guatemala nos anos de 1981-1983; (8) o extermínio de curdos na região de Anfal no Iraque em 1988; (9) o extermínio de muçulmanos em Bósnia-Herzegovina entre os anos de 1991-1999 e (10) o Genocídio Tutsis em Ruanda no ano de 1994. Já no século XXI pode-se citar o conflito na região oeste do Sudão, Darfur contra população não-árabe.

#### Karoline Strapasson

Advogada

Mestranda em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) da Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: kstrapasson@gmail.com

#### Danielle Anne Pamplona

Advogada

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Professora Titular da Pós-Graduação e Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)  
E-mail: danielle.pamplona@pucpr.br

#### Universidade Federal do Paraná - UFPR

Rua XV de Novembro, 1299 - Centro, Curitiba - PR  
CEP: 80060-000

#### Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC-PR

Rua Imaculada Conceição, 1155 - Prado Velho, Curitiba - PR  
CEP: 80215-901