

DA RESPONSABILIDADE CONSTITUCIONAL E LEGAL DOS MUNICÍPIOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Joseph Vieira Paiva Bitencourt¹

Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim

Gabrielle Saraiva Silva²

Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim

RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade explicar em três capítulos a construção dos Direitos Humanos até sua chegada e positivação no Direito Brasileiro e como esses direitos vêm sendo conquistados (ou não) pelos cidadãos nos dias atuais. Primeiramente elenca a conceituação e evolução histórica dos Direitos Humanos, bem como o papel do Estado e sua forma de organização descentralizada na busca pela aplicação dos preceitos constitucionais. Em segundo momento a pesquisa objetiva enfatizar a importância do Município brasileiro como ente federado, e, portanto, detentor de autonomias administrativa, financeira e política que lhe concerne a real aptidão para aplicar de maneira eficaz a democracia e promover a concretização dos Direitos Humanos. Esse estudo pauta-se em análise bibliográfica e descritiva, com a finalidade de evidenciar quais questões podem ser resolvidas para que todos possam ter acesso aos Direitos Humanos, em especial as pessoas em situação de rua, e como a adoção de medidas legislativas, de políticas públicas de caráter intersetoriais e a participação populacional na gestão dessas políticas nos Municípios podem ser cruciais no combate à miséria, situação de rua e acesso aos direitos básicos da habitação.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Municípios; situação de rua; políticas públicas.

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. Correio eletrônico: josephpaiva.vb10@gmail.com

² Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Especialista em Direito Processual pela Escola Superior do Ministério Público do Espírito Santo. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim - FDCI. Extensão universitária "Law and Legal Systems of the United States" - Indiana University Robert H. McKinney School of Law (Indianápolis, EUA). Advogada. Professora e da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim.

ABSTRACT

The present work aims to explain in three chapters the construction of Human Rights until its arrival and positivization in Brazilian Law and how these rights have been conquered (or not) by citizens nowadays. First, it lists the conceptualization and historical evolution of Human Rights, as well as the role of the State and its decentralized form of organization in the search for the application of constitutional precepts. Secondly, the research aims to emphasize the importance of the Brazilian Municipality as a federated entity, and therefore, holder of administrative, financial and political autonomy that concerns its real ability to effectively apply democracy and promote the realization of Human Rights. This study is based on bibliographic and descriptive analysis, with the purpose of showing which issues can be resolved so that everyone can have access to Human Rights, especially homeless people, and how the adoption of legislative measures, policies intersectoral public policies and population participation in the management of these policies in Municipalities can be crucial in combating poverty, homelessness and access to basic housing rights.

Keywords: Human rights; Counties; street situation; public policy.

1 INTRODUÇÃO

O referido trabalho aborda um tema de grande complexidade e importância para o contexto social atual, diante o vasto aumento nos últimos anos de pessoas privadas de seus direitos mínimos existenciais em face de viverem em situação de miséria nas ruas em defluência de diversos motivos sociais e econômicos, mas principalmente ante as inúmeras dificuldades e barreiras difundidas no atendimento integral desse segmento, em parte pelo descaso do Poder Público e da própria sociedade em promover medidas e políticas públicas cabíveis a cada caso e localidade sem cunho supressivo e discriminatório, que sejam capazes de retirá-las dessa condição tão degradante que fere direitos inerentes aos seres humanos.

Esse estudo propõe uma abordagem prática para melhor compreensão das conceituações teóricas e históricas dos Direitos Humanos, descrevendo a obrigação do Estado Brasileiro, como uma democracia, na busca pelo respeito e eficácia do teordos tratados e convenções internacionais as quais faz parte em prol da salvaguarda dos Direitos Humanos não somente no ordenamento jurídico vigente, mas que esses direitos sejam consolidados na realidade de cada cidadão do país.

Para tanto a Constituição Federal de 1988 organizou o Estado em entidades territoriais interdependentes e autônomas, responsáveis por seu próprio governo, arrecadação de recursos, atuação, assuntos e interesses, mas unidos com intento comum e subordinação aos termos constitucionais. Essa organização político-administrativa compreende-se em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, detendo cada qual, a sua autonomia administrativa, financeira e política.

Com o passar do tempo e progresso no Direito, em especial nas legislações e medidas sociais, verificou-se a importância dos Municípios na promoção dos Direitos Humanos e resolução de situações extremamente carentes de ação do governo, por perceber a capacidade do Município em melhor entender a sistemática da população, e execução apta, célere e eficaz de instrumentos prestacionais satisfatórios diante sua proximidade com a vivência desta, onde acima de tudo pode incluir a população no gerenciamento das políticas públicas e assim conferir o pleno gozo dos direitos sociais.

Entretanto apesar do reconhecimento dos Municípios como entes federativos de grande valor à população, em especial, os vulneráveis em situação de rua, muitos obstáculos e lacunas ainda são encontrados e o problema não está sendo apaziguado, tão pouco resolvido, por isso é um assunto que merece maiores estudos e abordagens.

O conteúdo dessa problemática “Qual é a responsabilidade Constitucional e legal dos Municípios na concretização dos Direitos Humanos da população em situação de rua” foi embasado na técnica de pesquisa bibliográfica, com uso da metodologia descritiva com o intuito de coletar dados e informações sobre a matéria em questão, na Constituição Federal de 1988, nas legislações vigentes, doutrinas, revistas e artigos jurídicos para aprofundar o conhecimento do tema e suscitar possíveis debates e soluções.

2 CONCEITUAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos são um conjunto de direitos inerentes a condição humana,

destinados a todas as pessoas sem distinção de cor, gênero, língua, religião ou classe social, ou seja, são imprescindíveis para a manutenção mínima da vida humana, abrangendo garantias fundamentais como saúde, moradia, alimentação, segurança e liberdade, que permita a cada pessoa ter uma vida digna e de desenvolver o seu potencial (Rodrigues; Piacentin, 2021).

São um agrupamento de princípios morais e éticos para cientificar as organizações da sociedade como criar e implementar direitos e advertir atos contrários a ordem internacional. Eles “são garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra ações ou omissões dos governos que atentem contra a dignidade da pessoa humana” (ONU, 1948).

Os Direitos Humanos são caracterizados de historicidade, são complementados de acordo com o tempo para salvaguardar a vida humana, não podendo restringir direitos; possui universalidade, pois os direitos são estendidos a todas as pessoas sem discriminação; são alienáveis, não podem ser transferidos, vendidos e negociados, pois a pessoa não poder ser privada de acessá-los; são irrenunciáveis por seu titular, indivisíveis e interdependentes, todos os direitos são protegidos de forma equivalente, não se perdem com o tempo e são invioláveis, nenhum Estado, normas infraconstitucionais podem violar os Direitos Humanos (Ramos, 2017, p. 22).

Entretanto somente após a Segunda Guerra Mundial os Direitos Humanos e sua universalização, indivisibilidade e interdependência foram realmente buscados. Pois após tamanha devastação causada pelas grandes guerras era emergente uma estratégia de restauração alicerçada nos valores da pessoa humana a fim de evitar futuros embates, reestruturar os Estados e renovar as esperanças dos indivíduos de cada nação (Piovesan, 2021, p. 191).

Nessa perspectiva 51 países reuniram-se, entre eles o Brasil, e formaram a Organização da Nações Unidas (ONU) em 1945 elencando normas as quais seus Estados membros devem observar com a prerrogativa de preservar a paz e segurança internacional por intermédio de instrumentos pacíficos e da cooperação de todos os Estados (Ramos,

2017, p. 43).

A partir desse período, os países, principalmente os Estados-membros da ONU buscam promover uma atuação dedicada à defesa e preservação dos Direitos Humanos. E em 1948, com adoção de 48 Estados, foi organizada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, embasada no direito internacional consuetudinário, formada por 30 artigos de obrigação legal, com orientações acerca da definição e garantia da igualdade e liberdade que são indispensáveis para a vida de todo indivíduo, proibindo que uma pessoa ou grupo atente contra dignidade de outrem (Piovesan, 2021, p. 204).

A Declaração tem como principal finalidade impedir guerras, propiciar a paz mundial e consolidar os direitos humanitários, sobretudo assegurar tratamento digno e igualitário a todos os povos do mundo. Apesar da relevância mundial a Declaração não obriga na esfera jurídica que todos os Estados a respeitem, mas idealiza que seus preceitos sejam alcançados em todos as nações (Piovesan, 2021, p. 208).

Esse documento mudou o cenário internacional e marcou o início de um novo panorama jurídico, social e político servindo de inspiração para a propositura de inúmeras constituições firmadas na dignidade da pessoa humana e suas liberdades individuais (Piovesan, 2021, p. 210).

Desta feita, aos poucos foram sendo reconhecidas as necessidades de institucionalizar adequadamente os Direitos Humanos em cada país e primordialmente à criação de órgãos, normas e mecanismos de proteção e fiscalização dos Direitos Humanos em âmbitos internacionais que garantam a universalidade dos Direitos e aperfeiçoem e complementem a proteção exercida pelos Estados (Ramos, 2017, p. 501-502).

2.1 Direitos Humanos no Brasil

No decorrer da história do Brasil, assim como nos demais países, os Direitos

Humanos foram sendo moldados tanto em sua disposição legal quanto na prática, na medida em que se alcançava maior consciência dos valores da pessoa humana e de acordo com cada período da história (Rodrigues; Piacentin, 2021).

Os direitos sociais foram expostos em todas as Constituições promulgadas no Brasil, entretanto umas com maior intensidade e aplicabilidade fática do que outras.

Com a declaração de independência do Brasil e a solidez de um Estado político, o Conselho do Estado, criado por Dom Pedro I, formulou a primeira Constituição do Brasil em 1824 visionando o fortalecimento dos poderes do imperador. Logo em seu texto instituiu o sistema de governo monarquista, criou o Poder Moderador, desconsiderou escravos, pobres e indígenas como cidadãos e criou as eleições censitárias apenas para os “cidadãos”. Para eles era concedido direitos a liberdade de trabalho, de expressão, de pensamento, e de convicção religiosa com prática no interior de suas casas, também detinham direitos à saúde, segurança pessoal, propriedade e ao voto (Ramos, 2017, p. 496).

Na Constituição declarada em 1891 foi estabelecido o sistema de governo presidencialista, o Poder Legislativo passou a ser composto pelo Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados, houve a separação da Igreja e do Estado, os cidadãos possuíam direitos à livre associação, e foi proibida a pena de morte. Ocorreram muitas modificações textuais, porém não foram introduzidas muitas normas e direitos condizentes com a realidade não atingindo a aprovação e eficácia social (Ramos, 2017, p. 496).

Com a Constituição de 1934 o cenário foi transformado, prevalecendo a conscientização dos direitos sociais e um Estado intervencionista, ao passo que além de evidenciar todos os direitos anteriormente positivados, garantiu-se a igualdade entre homem e mulher ao permitir o voto feminino e a proibição de discrepância salarial, foram criadas as Justiças Trabalhista e Eleitoral, trouxe a gratuidade do ensino primário, protegeu a família, a economia e a cultural, dentre outros direitos inéditos (Ramos, 2017, p. 496).

No entanto, após três anos foi criada uma nova constituição sob influência de um governo estampado de autoritarismo, nacionalismo e anticomunismo, e restrição de determinados direitos em prol da centralização de poder estatal e avanço econômico, além do receio, por parte dos governantes, da instauração de uma guerra civil. A Constituição pregava proteção aos direitos à coletividade e a busca pela paz, manteve os direitos basilares como liberdade, propriedade e segurança, mas prezava o Estado acima dos direitos, extinguiu os partidos políticos, reintroduziu a pena de morte e fortaleceu medidas militares sem garantia de direitos inerentes a pessoa humana (Ramos, 2017, p. 497).

Nos dispositivos da Constituição de 1946 foram trazidos direitos como a igualdade, a separação dos poderes, a liberdade de consciência e manifestações de ideias e opiniões, proibição da censura, inviolabilidade de sigilo de correspondência, e outros direitos. Enquanto que em 1967 a Constituição reiterou direitos e garantias individuais, direitos do trabalho, direitos políticos, e demais sob o aspecto formal. Todavia denunciava uma ditadura que afastaria todos os indícios de liberdades públicas e democráticas já então conquistadas (Ramos, 2017, p. 497).

Os Direitos Humanos ganharam maior visibilidade no Direito Brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, onde receberam força e aceção de cláusula pétrea com aplicação plena e imediata (RODRIGUES; PIACENTIN, 2021). Ao passo que se instaurou no ordenamento jurídico um Estado Democrático de Direito cujo pilar é a proteção dos Direitos Humanos. Como afirma Flávia Piovesan (2021, p.84):

A Carta de 1988 institucionaliza a instauração de um regime político democrático no Brasil. Introduz também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade brasileira. A partir dela, os direitos humanos ganham relevo extraordinário, situando-se a Carta de 1988 como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotado no Brasil (PIOVESAN, 2021).

A partir do momento em que o Estado brasileiro constituiu-se em uma República

Federativa da qual tem-se como regime político a democracia, revela-se que o país deve ser construído e governado de e para o povo tendo como prisma a garantia e respeitabilidade dos Direitos Humanos na prática e não somente elencá-los na Constituição, ou seja, todas as suas ações devem ser voltadas aos Direitos Humanos, considerando o entendimento de que eles ditam as garantias inerentes à pessoa humana e sem essa observação estatal não há possibilidade de existir a democracia (Piovesan, 2021).

Nesse sentido após 1988, Juridicamente consagrado como um Estado Democrático de Direito, pertencente a ONU e signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o país assinou inúmeros tratados e convenções internacionais com teor humanitário, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção Americana de Direitos Humanos, tendo como responsabilidade e obrigatoriedade concreta garantir os direitos mínimos existenciais para substancializar o ideal de uma vida digna, justa e satisfatória a todos os seus cidadãos sem distinções de cor da pele, religião e orientação política (Rodrigues; Piacentin, 2021).

Vislumbra-se que mesmo com o progresso da figura jurídica dos Direitos Humanos e o reconhecimento e conscientização populacional, muitas adversidades perduram, especialmente ao observarmos as inúmeras pessoas em condições mínimas de sobrevivência, longe de qualquer dignidade, como exemplo, a população em situação de rua. Portanto, atualmente após se alcançar uma grande gama de direitos positivados o que se busca é a efetividade no cotidiano. E para isso é necessário compreender como os entes federados, em especial o Município pode colaborar na mudança desse contexto (Rodrigues; Piacentin, 2021).

3 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO: DESCENTRALIZAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS

Para melhor compreensão do papel do Município na federação brasileira em prol dos Direitos Humanos da população em condições de vulnerabilidade de moradia e

habitação é necessário explanar as bases conceituais e teóricas do Estado e seus entes federativos. O Estado tem o poder-dever de governar o povo nos limites de seu território, criar normas para reger a vida em sociedade e assegurar uma estrutura de ordem social. E para isso deve firmar um projeto governamental de diálogo entre o governo e os cidadãos a fim de que as ações do Estado sejam direcionadas aos anseios da população e caso necessário possam recorrer e ser atendidos pelo governo, principalmente quando houver inquestionável descaso público (Lenza, 2021, p. 666).

Partindo desse pressuposto, e diante a repercussão histórica acima mencionada, foi adotado no Brasil um modelo de organização político-administrativa, com unidades territoriais autônomas e interdependentes entre si, divididos em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a distribuir responsabilidades e competências e abarcar todas as necessidades populacionais sem concentração de poder a um único órgão ou pessoa física, consoante dispõe o artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Conforme aduz o artigo 1º da CRFB/1988:

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

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

Em vista disso, é notório que somente aproxima-se das convicções de uma democracia representativa se o Estado e seus entes federativos atuarem associadamente entre si objetivando consubstanciar os mandamentos fundamentais determinados na Constituição Federal e eventualmente sustentar a soberania Nacional e a cidadania dos indivíduos (Piovesan, 2021, p. 92).

Desse modo percebe-se que o Brasil difere em sua forma federativa por incluir como ente federativo, o Município e implementar um processo de descentralização de poderes, onde determinadas atribuições são dirigidas da União para os estados e municípios e também para o Distrito Federal, e, concede a autonomia em relação a União, viabilizando a autoadministração, auto legislação e auto-organização, mas que possam interagir entre si e produzir ações conjuntas de acordo com as necessidades e urgências do cidadão (Rodrigues; Piacentin, 2021).

A Constituição Federal adere o princípio da predominância dos interesses, com repartição de competência aos entes federados, resumidamente, a União (art. 21, CF/88) opera matérias de cunho nacional e internacional, como relações diplomáticas e defesa nacional. Os Estados (art. 25, § 1º, CF/88) atuam nas questões residuais, de interesse regional, as quais não estão proibidas na Constituição Federal e não são de competência direta da União, mas apenas as que lhe são delegadas. Os Municípios (art. 30, CF/88) se encarregam das questões locais, e o Distrito Federal (art. 32, § 1º, CF) tem competência para executar interesses, regional e local (Lenza, 2021, p. 672).

Decerto que há assuntos comuns que são de responsabilidade de todos os entes federados, listadas na Carta Magna, como exemplo, o artigo 23, inciso X, da CF ao qual alude que, “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Brasil, 1988).

Diante disso, constata-se que todos os entes federativos são protagonistas na promoção de ações governamentais na área socioassistencial, e devem organizar-se de modo a juntos serem capazes de executar políticas públicas eficazes, como demanda o artigo 204, inciso I, da CF/88 ao determinar os contornos dessa descentralização:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e

as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (Brasil, 1988).

Ocorre que não é clara a distribuição de competências pela Constituição Federal, demonstrando muitas lacunas que são muitas vezes mal interpretadas, principalmente quanto ao papel do Município para com a sociedade. Ademais precisa-se delimitar o orçamento e o repasse de recursos para os sistemas estaduais e municipais condizentes com os problemas a serem alcançados e solucionados.

3.1 Município como ente federativo

A Constituição Federal de 1988, como verificado, realizou um processo de redemocratização no país, internacionalizou os Direitos Humanos, e ampliou o leque de direitos e com isto, de modo a efetivar o que foi formalizado e permitir o acesso de igual maneira a todos os cidadãos à esses direitos, em um país de vasto território, diversidades e peculiaridades, se fez necessária uma nova forma de organizar o Estado, incluindo não somente a União e os Estados como entes federados, conforme constituições de outros países, mas também os Municípios (Rodrigues; Piacentin, 2021).

Sendo assim, de modo pioneiro a Constituição integrou o Município como parte do pacto federativo, representado como um poder de terceiro grau, com autonomia e interdependência (Lenza, 2021, p. 672). Por conseguinte, o Município adquiriu a autonomia administrativa, que consiste na capacidade de formular leis e conduzir os seus serviços; a autonomia financeira, detém a competência para arrecadação de tributos e seu uso para sustento de suas atividades da melhor maneira que lhe aprover; a autonomia política, para eleger agentes públicos, prefeito, vice-prefeito e vereadores e autonomia organizativa, tem idoneidade para criar Lei Orgânica Municipal (LOM). Mas tais autonomias não podem se sobrepor aos princípios e normas constitucionais, e, embora não haja hierarquia entre os entes, o Município é subordinado ao poder constituinte

estadual e federal na aprovação e alteração de Lei Orgânica, dentre outros aspectos (Lenza, 2021, p. 729).

Nessa toada, conceituado como um ente federado obteve os poderes Legislativo e Executivo, atestando a existência de autoridades políticas eleitas legitimamente para atender intrinsecamente utilidades locais. Segundo leciona o artigo 30 da Constituição Federal, o Município demonstra-se como uma entidade de grande relevância política com um rol extenso de competências legislativas exclusivas, dispostas a consentir uma atuação abrangente dentro da percepção de interesse local e com isso afirmar a democracia e os Direitos Humanos, visto sua proximidade e observância das necessidades populacionais como saúde, educação, saneamento básico, trânsito, urbanismo, iluminação pública, proteção ao ambiente e patrimônios, promoção de programas habitacionais e de integração social aos setores desfavorecidos e, outros (Rodrigues; Piacentin, 2021).

Contudo, para que essa dinâmica retratada na Constituição seja devidamente justificada na realidade é preferível que haja uma vinculação entre o papel como ente federado e garantidor dos Direitos Humanos mediante o desenvolvimento de políticas públicas, com participação dos poderes municipais e da sociedade, em conjuntura aos demais entes, pois é a União a principal responsável pelo repasse da receita, e essa deve ser adequada as matérias e competências que lhes são incumbidas (Rodrigues; Piacentin, 2021).

4 IMPORTÂNCIA DO PODER MUNICIPAL NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Infelizmente as pessoas em situação de rua existem há muito tempo e em todos os locais do mundo e o percentual cresce cada vez mais, não sendo possível quantificar com precisão atualmente. São diversas as particularidades que levam as pessoas as ruas, mas alguns fatores sociais e econômicos são comuns a esses casos. Ocorre que a menção

a esse grupo, mesmo nos dias atuais, de modo geral, é carregada de muito preconceito e subjugação, consideram os como um problema, como um risco à segurança e visibilidade nacional. Configuram essa condição como uma escolha individual e os categorizam de modo pejorativo, culpando-os pela situação em que vivem ao invés de entender sua vivência e acolhê-los (Serafino; Luz, 2015).

Percebe-se que esse segmento social ainda é estigmatizado e marginalizado pela sociedade o que implica prejuízo na reintegração à comunidade e no mercado de trabalho, além de retardar ou influenciar as ações do Estado, onde muitas vezes as providências tomadas não são para amparo, orientação e desenvolvimento pleno desses cidadãos, mas tem um teor de higienização social, o que fere categoricamente a pessoa humana (Serafino; Luz, 2015).

O Relatório do Conselho dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), descreve que “a situação de rua é uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global e urgente” (ONU, 2015), e:

Ao mesmo tempo, a situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, com consequências graves para a saúde e para a vida. O termo ‘situação de rua’ não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. O estreito vínculo entre a negação de direitos e uma identidade social distingue a falta de moradia da privação de outros direitos socioeconômicos (ONU, 2015).

Nessa ótica, por tratar-se de um assunto emergente e coletivo, com relação direta aos Direitos Humanos, merece uma resposta do Estado apropriada à gravidade da situação, sejam através da criação de leis, órgãos, cargos e principalmente por intermédio de ações e programas estatais efetivos, tendo como premissa que “o valor da dignidade da pessoa humana impõe-se como núcleo básico e informador de todo o ordenamento jurídico” (Piovesan, 2021, p. 87). Cabendo ao Estado

[...] adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (Piovesan, 2021, p. 252).

Em respeito à Constituição e buscando modificar essa realidade, muitas alternativas já vêm sendo trabalhadas e executadas, uma delas, senão a principal é o novo modelo de Políticas Públicas Descentralizadas (aderidas em ação conjunta pelo governo federal, estadual e municipal); a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), o Comitê Intersetorial e Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua) e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), instituídos pelo Decreto nº 7.053 em 2009 (Serafino; LUZ, 2015).

A PNPSR determina os princípios e diretrizes de ações intersetoriais para responder demandas da população em situação de rua e pretende garantir que essas pessoas possam conhecer e desfrutar de forma simples e segura todos os serviços, políticas públicas e programas que forem oferecidos pelos ministérios responsáveis (Brasil, 2009).

Sucedo que a implementação dessa Política é feita mediante a assinatura de Termos de Adesão por aqueles que tiverem interesse, ou seja é facultativo aos entes a adoção da PNPSR, mas ao tutelá-la deve constituir Comitês estaduais e municipais de acompanhamento e monitoramento das políticas locais para esse grupo, conforme prego o artigo 3º do Decreto nº 7.053/2009. Sendo, desta forma uma política descentralizada, capaz de envolver os gestores públicos dos ramos do governo, fomentando atitudes e implemento de políticas públicas com fito a responder à pluralidade cultural e regional existente no País (Brasil, 2009).

Essas inovações trazidas pelo Decreto nº 7.053/2009, agregadas a estudos compilados pelo Grupo de Trabalho Interministerial trouxe resultados positivos a esse panorama político, cuja análise vislumbrou a *priori* a necessidade de estudar o perfil

quantificar a população de rua para propor medidas e políticas públicas baseadas na ideia de intersectorialidade, não basta dar assistência temporária a um determinado problema é preciso averiguar a multicausalidade de sua origem e desenvolver ações mediante a articulação de vários setores e poderes para solucioná-los em sua integralidade (Serafino; Luz, 2015).

Diante disso, nota-se que o Estado vê nas Políticas Públicas descentralizadas, com características intersectoriais a melhor tentativa para atender as demandas sociais de difícil resolução, e de fato é, se forem planejadas e executadas de forma correta obedecendo os parâmetros constitucionais, como apontam diversas Políticas Públicas em desenvolvimento no País que desencadeiam grandes mudanças à vida de milhares de pessoas, como o Plano Nacional de Educação, o ProUni, a Bolsa-Família, o Programa Mais Médicos, o Auxílio Emergencial (Serafino; Luz, 2015).

Mas, haja vista o incessante aumento da população em situação de rua nos últimos anos, estimando mais de 222 mil pessoas nas ruas (IPEA, 2020), demonstra-se por diversos fatores, que tem sido ineficaz a forma como o governo vem conduzindo as políticas públicas nessa área e várias outras que deveriam ser prioridades:

as políticas públicas implementadas são insuficientes para gerenciar o espaço urbano, e, comumente, inexistem ou são desenvolvidas de forma precária, ocasionando o favelamento, as submoradias, a falta de moradias, a permanência de cidadãos nas ruas sob viadutos e em situações que laceram a sua dignidade. O efeito prático desta situação é um significativo e crescente aumento da população de excluídos e marginalizados o que afronta, diretamente, os objetivos fundamentais da nossa República Federativa (Âmbito Jurídico, 2018)

Muitas justificativas são levantadas para entender o porquê do retardo e descaso em atender essa demanda social. A desigualdade socioeconômica, somado preconceito enraizado na sociedade e a falta, sobretudo, da interpretação e integração dos princípios e normas constitucionais pelas entidades federativas no contexto social geram um ciclo vicioso de ineficiência.

Muito foi conquistado pelo ordenamento jurídico, mas pouco vem sendo adotado na prática. Observa-se pela falta de incentivo, de investimentos e repasses da União aos Estados e Municípios, que impossibilitam a compreensão da logística e adoção de diligências e políticas públicas em seu espaço urbano, causando desequilíbrio entre demanda e oferta, além da baixa fiscalização aos órgãos já existentes que geram desvios públicos ou ações conflitantes, onde ao serem instauradas quase sempre reproduzem desigualdade e não geram oportunidades e perspectivas de pertencimento. Outro ponto é a desobrigatoriedade para adesão da Política Nacional para a População em Situação de Rua, embora seja um documentorico e eficiente, vem refletindo poucas implementações por partes dos Estados e Municípios brasileiros, deixando de envolver os gestores públicos estaduais e municipais e conseqüentemente frustrando as possibilidades encontradas de apaziguar a problemática que suportam as pessoas em situação de rua (Serafino;Luz, 2015).

Mas a principal falha do governo atual é não perceber a importância do Município para gerir de forma mais ampla e imediata a promoção de Direitos Humanos, que poderia concertar ou minimizar todos esses erros e alcançar resultados mais positivos com vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, reduzindo a porcentagem de pessoas nas ruas em condições de miséria, fome, medo e desvalorização (Rodrigues; Piacentin, 2021).

É notório que os Municípios foram criados para colaborar com a missão do Estado em atender o povo e promover os Direitos Humanos, conforme expressa o art.30, da CF/88, “compete aos municípios manter programas de educação, prestar serviços de atendimento à saúde, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, e promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local” (Souza *et al.*, 2015).

Ademais, cita-se como exemplo de competência municipal a promoção de programas de melhoria das condições, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, artigo 23, inciso IX, da

CF/88. Bem como, combater “as causas de pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Brasil, 1988).

Nesse interim, vem se consolidando que a função do Município vai além do que inicialmente foi estampada, visto que “a proximidade do interespaço propicia condições reais de interpelações mais eficientes e mais duradouras entre o poder público e a sociedade” (Souza *et al.*, 2015).

O Município por ser o ente federado mais próximo da população e de suas necessidades básicas cotidianas, tem uma maior interação com a comunidade e as suas particularidades o que ajuda na visualização de seus anseios e exigências urgentes que demandam maior preocupação e atenção do governo, como é o caso de pessoas em situação de rua. Além de indicar quais são as melhores maneiras procedimentais e estratégias para conceder as políticas públicas naquela localidade, muitas vezes devendo modificar estereótipos e a forma como a sociedade compreende aquele determinado grupo que carece de assistência (Rodrigues; Piacentin, 2021).

Isto posto, com enfoque na confirmação dos Direitos Humanos e do Estado Democrático de Direito através da efetivação das autonomias do Município deve-se reconhecer a importância do Município e fortalecer as instituições dos poderes públicos municipais para que cada Município empregue da melhor forma suas autonomias como ente federado e consiga assim consubstanciar a prestação de serviços mínimos e efetivar seu papel estatal na promoção e desenvolvimento dos direitos sociais (Souza *et al.*, 2015).

É válido destacar que a autonomia financeira do Município que conduz as demais autonomias, a escassez dos recursos financeiros municipais faz com que eles dependam de forma demasiada dos repasses da União e dos Estados Membros, e sem os recursos não é capaz de exercer suas competências e políticas públicas, o que explica muitas inércias do Poder Público Municipal em todo o País. Em contrapartida o gestor municipal deve buscar recursos próprios, gerenciar e priorizar gastos a fim de colocar em sua pauta políticas públicas de caráter social e econômico, além de reforçar o desenvolvimento socioeconômico com estímulos a empreendimentos que gerem empregos e renda (Souza

et al., 2015).

Além do mais, deve-se exigir transparência e fiscalização periódica das atribuições municipais para pressionar o cumprimento de metas e oferecimento de medidas de cunho social pelos Municípios, consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000 (Brasil, 2000).

Outrossim, segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as gestões municipais dos Direitos Humanos devem se dividir em cinco classes: “Órgão gestor; Programas e ações; Conselhos Municipais de Direitos Humanos; Direitos Humanos e Legislação Municipal e Acessibilidade” (Souza *et al.*, 2015). A criação de Conselhos Municipais de Direitos Humanos esteia-se por dois critérios:

permitem que todos os cidadãos participem dos assuntos de interesse da comunidade e possibilitam o controle e a fiscalização das ações do Estado. Nessa perspectiva, a criação de Conselhos com a participação de representantes da sociedade civil, setor privado, governo, Ministério Público, Polícia, deve ser estimulada, especialmente em regiões do município onde ocorrem conflitos sociais (Saule Júnior, 2001).

Os Conselhos sustentam a democracia, debatem o que precisa ser definido para a construção dos direitos e quais os papéis do Município nessa jornada, demonstrando grande apreço aos fundamentos da Constituição Federal (Rodrigues; Piacentin, 2021). Lamentavelmente, a população brasileira é pouco atuante nas questões municipais, o que dificulta ainda mais o acesso a garantias e direitos pela população mais vulnerável. Entretanto, questiona-se que a participação populacional na gestão das políticas públicas favoreceria o desenvolvimento de instrumentos e políticas públicas assertivas, pois

com a participação de todos os envolvidos, a construção das políticas públicas será voltada para atender quem de fato precisa, uma vez que, estaria ouvindo a população e desta forma, promovendo a melhoria da qualidade devida de todos que dela precisarem (Lima, 2021, p. 17).

Com uma boa, consciente e transparente gestão dos poderes municipais

legislativo e executivo, e com o comprometimento e participação da sociedade local é possível alcançar a concretização dos Direitos Humanos através de políticas públicas, legislações, programas e vertentes de financiamento, que visem melhoria da qualidade de vida e atenuação das desigualdades sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto, apesar de todos os progressos e feitos delineados a partir do reconhecimento dos Direitos Humanos pelas organizações internacionais até a redemocratização dos institutos jurídicos no Brasil, muitos desafios perduram, sobretudo quando se analisa o quantitativo de pessoas que vivem ao redor do mundo em condições mínimas de subsistência nas ruas, com fome, medo e feridas física, psicologicamente e em direitos.

Quando se discute sobre os Direitos Humanos, principalmente acerca das pessoas mais carentes da sociedade, atinge-se uma dimensão importante que deve ser apreciada com cuidado, pois a população em situação de rua sofre não somente pela falta de acessibilidade a seus direitos, mas pelos estigmas da sociedade e do Estado, sendo constantemente alvo de intolerância e discriminação, onde muitas das poucas práticas desenvolvidas pelos governos são para higienização ao invés de acolhimento e prestação de serviços integrais de melhorias na condição e qualidade de vida.

Conquanto, nota-se que uma das principais problemáticas na resolução ou alteração dessa condição se dá pelo menosprezo descabido do Poder Público e da sociedade, uma vez que parecem ignorar a gravidade da situação, e de forma tardia vem retirando a figura de invisíveis sociais à essas pessoas.

Como verificado os Direitos Humanos dão norte à ordem constitucional, sendo descritos como direitos fundamentais de aplicação imediata, tendo o sistema jurídico brasileiro um grande leque de direitos, além de ministérios, comitês, órgãos, secretarias e a Política Nacional para a População de Rua, vista a relevância do assunto, mas o grande

desafio hoje em dia, está no seu cumprimento dentro dos patamares sociais, dada a sua imanência ao homem.

Constatou-se que o Estado, em busca do aprimoramento da democracia e procurando materializar os preceitos constitucionais e de Direitos Humanos, estabeleceu uma nova forma de organização descentralizada, com a inclusão dos Municípios como entes federados, além da União, Estados e Distrito Federal.

Essa mudança teoricamente vem demonstrando-se assertiva na construção de uma sociedade mais justa, ao passo que visualizou a importância do Município diante a sua proximidade entre ente e pessoa, com ensejo a olhar mais de perto e conhecer as condições da comunidade, verificar falhas, executar mecanismos que possam responder diretamente as necessidades desse grupo e não aos olhos externos, mas infelizmente essa dinâmica defendida pelos juristas e estudiosos do Direito ainda não foi verdadeiramente compreendida pelos chefes de governo e colocada em prática em todas as regiões, mas se houvesse incremento e valorização do Município, a criação de Conselhos de Direitos Humanos municipais, a adesão obrigatória da Política Nacional para a População de Rua (Decreto 7.053/2009) e fossem criadas políticas públicas como demanda esse Decreto resultariam benefícios significativos para minimizar essa situação das pessoas em extrema vulnerabilidade econômica e social e o cenário seria outro.

Ocorre que, embora a Constituição de 1988 tenha promovido a descentralização de recursos e gerado mudanças nos rumos da gestão pública, esqueceu-se de redistribuir simultaneamente a responsabilidade sobre os serviços e de descrever de forma precisa as competências e as penalidades pelo descumprimento dos deveres, além de não determinar o papel do Município, gerando o que denominam de lacunas de conhecimento, o que vem reproduzindo um ambiente difuso, sem equilíbrio e harmonia, constituindo altas demandas municipais das áreas de saúde, educação segurança pública, sem recorrente arrecadação de recursos designados a esses entes federativos o que fragilizou as políticas públicas e medidas até mesmo se tornaram inexistentes.

Com isso, a falta de incentivo financeiro e de evidência e politização à esse

problema, somada as implicações socioeconômicas de cada região, não ocorre o favorecimento da instrumentalização do Município, sendo quase impossível promoverem os Direitos Humanos, e ao invés de progredirem acabam regredindo e tornam-se omissos a inúmeros problemas sociais, priorizando outras áreas mais simples e também imperiosas, deixando questões como essa em escanteio, por demandarem alto custo e mão de obra as quais não possuem, ou meramente realizam medidas paliativas e temporárias até o recebimento de rendas maiores da União e Estados o que quase sempre não acontece ou não sobra receita, ou muitas vezes alguns chefes do executivo em razão de preconceito, colocam em prática alguma medida não como compulsoriedade e necessidade mas como uma medida política por *status*, isso ocorre por não possuírem Conselhos e participação ativa da comunidade.

Verificam-se como as primeiras diligências a serem adotadas para mudar esse cenário, o emprego de providências que ajudem a superar a segregação social e conscientizar as pessoas da vulnerabilidade social e econômica em que as pessoas nas ruas vivenciam, incentivando a participação populacional nas questões municipais, sobretudo as de cunho social extremamente emergentes. E conseqüentemente o Estado deve assumir as responsabilidades emanadas da desigualdade social existente no país e desenvolver em conjunto ações concretas e integrais que espalhem e certifiquem os direitos dessas pessoas em situação de rua.

Nessa toada, uma vez que o governo municipal receba o incentivo merecido e se torne mais ciente e participativo, com políticas públicas estruturantes, intersetoriais, que dialoguem com a população com uma gestão transparente, eficiente e organizada, levando sempre em consideração que cada política desenvolvida deve estudar o público alvo, entender sua vivência, suas diferenças, relações e causas e respeitar a condição de cada um de modo a responder suas demandas plenamente, dando-lhes visibilidade, dignidade e reinserção na sociedade, se concretizará direitos e garantias destinados as pessoas mais carentes.

Sendo assim conclui-se que não basta apenas que seja reconhecida a existência

dos Direitos Humanos no sistema jurídico, é necessário que o Estado elabore, aplique e fiscalize um conjunto de medidas eficazes que envolva todo o país, todos os poderes, em especial o municipal, além da própria população para promoção e defesa dos Direitos Humanos.

REFERÊNCIAS

ÂMBITO JURÍDICO. O ser humano e sua cidade: O papel do estado na concretização do direito fundamental social à moradia à luz do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-ser-humano-e-sua-cidade-o-papel-do-estado-na-concretizacao-do-direito-fundamental-social-a-moradia-a-luz-do-principio-fundamental-da-dignidade-da-pessoa-humana/>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasília**. Brasília-DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm.

IPEA. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Disoc, Nota técnica, n. 73, jun. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LIMA, Welder Rodrigues. **Políticas Públicas e uma gestão descentralizada: um espaço para a participação popular**. Campina Grande, 2021. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/23474/PDF%20-%20Welder%20Rodrigues%20Lima.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. 30 dez. 2015.

Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 19. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2021.

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

RODRIGUES, Mariana Silva; PIACENTIN, Antonio Isidoro. Os direitos humanos no município e a população de rua. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, 2021.

Disponível em:

<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26079>.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Políticas Públicas Locais: Município e direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001.

SERAFINO, Irene; LUZ, Lila Cristina Xavier. Políticas para a população adulta em situação de rua: questões para debate. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 74-85, jan.-jun. 2015.

SOUZA, Magda Cristina de, et al. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 985-1.009, jul.-ago. 2015.