



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A RESPONSABILIDADE CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS EM
GARANTIR O MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA AOS
MORADORES DE RUA

Geovete Aparecida de Barros

Rio de Janeiro
2020

GEOVETE APARECIDA DE BARROS

A RESPONSABILIDADE CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS EM
GARANTIR O MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA AOS
MORADORES DE RUA

Artigo científico apresentado como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da
Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores orientadores:

Prof^ª. Mônica C. F. Areal

Prof^º. Nelson C. Tavares Júnior.

Rio de Janeiro

2020

A RESPONSABILIDADE CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS EM GARANTIR O MÍNIMO EXISTENCIAL E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA AOS MORADORES DE RUA

Geovete Aparecida de Barros

Graduada pela Universidade Estácio de Sá.
Advogada. Pós-graduada em Direito Empresarial pela Universidade Gama Filho.

Resumo - o art. 23 da CRFB/88 estabelece competências comuns aos entes federativos de implementarem serviços sociais a fim de combaterem as causas de pobreza e promover a integração social dos menos favorecidos. As pessoas em situação de rua estão privadas dos seus direitos sociais básicos e fundamentais, e isso retrata um retrocesso social que não se admite no ordenamento jurídico. O presente trabalho tem por escopo analisar as causas do crescente número de pessoas em situação de rua, e as deficiências das políticas públicas que atendem as suas demandas, bem como a responsabilidade do poder público em dar efetividade aos direitos sociais básicos a essas pessoas, sob os fundamentos dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da garantia ao mínimo existencial por meio de políticas públicas universais que proporcione a redução dos riscos sociais, e que possa garantir o desenvolvimento humano.

Palavras-chaves - Direito Constitucional. Princípio da dignidade da pessoa humana. Direito Social ao Mínimo Existencial. Responsabilidade dos entes federativos. Políticas Públicas efetivas.

Sumário - Introdução. 1. A Eficácia Normativa Do Princípio Da Dignidade Da Pessoa Humana com a Constituição Federal de 1988. 2. Os Direitos Sociais na Concretização da Garantia do Mínimo Existencial. 3. A Responsabilidade dos Entes Federativos em dar Efetividade às Políticas Públicas aos Moradores de Ruas. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 proporcionou a implementação de um Estado Democrático de Direito que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, que elenca os direitos fundamentais e os direitos sociais como elementos que vão proporcionar a concretização desse postulado constitucional.

Todavia, ressalta-se que existe uma certa deficiência em dar efetividade aos direitos fundamentais e sociais, diante da complexidade das desigualdades regionais presente no Brasil. Isso vêm se alargando em grande escala, em virtude de crises econômicas e políticas que causam um cenário de estagnação nos programas de ordem social que visam a reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Com efeito, o que se vê é o aumento da população em situação de rua, desprovidas dos seus direitos básicos que possam garantir a sua sobrevivência, ou seja, o mínimo existencial, como uma forma de resgatar a cidadania dessas pessoas em estado vulnerabilidade, diante da falta de moradia, saúde, educação, emprego, sujeitas à violência e ao uso de drogas.

Dessa forma, o objetivo da presente pesquisa é analisar a responsabilidade dos entes da federação em garantir o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana com políticas públicas multidisciplinares efetivas de apoio as pessoas que se encontram em situação de rua, a fim de restabelecer os seus direitos fundamentais e sociais e sua cidadania.

Para atender aos objetivos propostos, foram realizadas pesquisas bibliográficas, baseadas em autores, pesquisadores, teóricos e doutrinadores que abordam sobre as temáticas em estudo. Seguindo o caminho metodológico de leituras sistemáticas, fichamentos e elaboração das ideias, apresentadas no corpo do trabalho.

Para efeitos didáticos, o estudo apresenta-se em capítulos específicos: Para atender a proposta de estudo, a presente abordagem está organizada estruturalmente em 03 (três) capítulos.

O primeiro capítulo aborda sobre a eficácia normativa do princípio da dignidade da pessoa humana com a constituição federal de 1988, sendo de observância obrigatória a todos entes da federação, nos projetos executivos de políticas públicas sociais.

O segundo capítulo versa sobre os direitos sociais na concretização da garantia do mínimo existencial aos moradores de rua, tais como moradia, saúde, educação, emprego e assistência social continuada a fim de que resgatem sua cidadania e autonomia de sobrevivência.

No terceiro capítulo volta-se para a responsabilidade dos entes federativos em dar efetividade às políticas públicas aos moradores de ruas baseada na multidisciplinariedade, em virtude das diversidades de fatores que levam as pessoas a ficarem em situação de rua.

1. A EFICÁCIA NORMATIVA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O princípio da dignidade da pessoa, antes de ganhar o *status* de valor universal passou por um processo de evolução histórica, que começou a ser desenvolvido na Roma antiga, continuou no período da idade média, e foi consolidado no Estado liberal com o conceito associado

ao *status* pessoal de alguns indivíduos que exerciam funções públicas ou à determinadas instituições representadas na figura do soberano, da coroa ou do Estado, o que refletia uma supremacia de poder.

Nesse sentido, segundo Luís Roberto Barroso¹ a dignidade em seu sentido pré-moderno pressupunha uma sociedade hierarquizada, na qual a desigualdade entre diferentes categorias de indivíduos era parte constitutiva dos arranjos institucionais. De modo geral, a dignidade era equivalente à nobreza implicando em tratamento especial, direitos exclusivos e privilégios.

O postulado dignidade humana recebeu influências religiosas e filosóficas. No campo da religião judaica cristã, o homem sendo a semelhança de Deus havia uma imposição sobre cada pessoa de amar o seu semelhante como a si mesmo. No âmbito filosófico, a dignidade do homem está relacionada com a razão e a sua liberdade de tomar decisões.

Outro movimento histórico que contribuiu para a compreensão do princípio da dignidade humana foi o iluminismo, tendo um dos seus idealizadores Immanuel Kant, com o pensamento do homem ser o centro do universo, ao lado do individualismo, do liberalismo, da ciência, da tolerância religiosas, e do surgimento dos direitos individuais.

O pensamento kantiano² contribuiu para a concretização da concepção de dignidade da pessoa humana, partindo da premissa que a autonomia da vontade é inerente tão somente aos seres humanos, o que fundamenta o princípio da dignidade da pessoa humana.

A partir do século XX, algumas constituições passaram a valorizar o princípio da dignidade humana, tais como: a constituição de Weimar de 1919, a constituição portuguesa de 1933 e a constituição da Irlanda de 1937, mas somente ganhou força no final da segunda Guerra Mundial, em virtude dos efeitos negativos advindo desse evento que resultou em arbitrariedades contra a própria existência humana.

Assim, diante desse fato histórico, as nações passaram a refletir sobre a necessidade de se criar um instrumento que fosse capaz de garantir preceitos básicos para a existência humana, no âmbito universal, nesse sentido, surgiu a Declaração Universal dos Direitos homem de 1948, promulgada pela ONU – Artigo 1.º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.

¹BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 14.

²Idem. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 919, ano 101, p. 127-196, mai. 2012.

A Constituição Federal de 1988 trouxe na sua essência o valor do Estado democrático de direito com os conceitos de constitucionalismo e democracia, que embora interligados não se confundem. O constitucionalismo sendo a limitação do poder e a supremacia da lei, por outro lado a democracia traz a ideia de soberania popular e governo da maioria, tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, os direitos fundamentais dos indivíduos elencados no art. 5º e seus incisos na CRFB/88³ são normas constitucionais, que no plano subjetivo dos titulares diz respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo um limitador contra as arbitrariedades do poder estatal, bem como visa o bem-estar social das pessoas. Já no plano objetivo, retrata a base da ordem jurídica, o que legitima o Estado democrático de direito.

Com a importância de se preservar os direitos fundamentais dos indivíduos houve a necessidade de os titularem como cláusulas pétreas, proporcionando assim, segurança jurídica e uma normatividade eficaz a eles, pois não são passíveis de serem abolidos do ordenamento, mas sim que se agregue mais valores.

Um dos princípios da Constituição que deve ser ressaltado é o da dignidade da pessoa humana, considerado alicerce dos direitos fundamentais, e que ganhou força normativa em virtude de ser fonte de embasamento de decisões judiciais diante de conflito de interesses sob o mesmo prisma de valor fundamental.

A normatividade dos princípios constitucionais está relacionada a possibilidade de se ampliar o método de interpretação das regras jurídicas que são comandos normativos limitados, ao passo que os princípios proporcionam com suas cláusulas gerais, um grau maior de aplicabilidade do direito ao caso em concreto, em razão do seu valor axiológico e normativo, considerados normas de eficácia imediata que se propagam por todo ordenamento jurídico.

A eficácia normativa do princípio da dignidade da pessoa humana representa um complexo de direitos e deveres fundamentais que ganhou status constitucional e de nível internacional porque confere a pessoa um mínimo de direitos essenciais a sua existência e ao mesmo tempo protege contra atos de cunho degradante e desumano. Isso traduz no valor intrínseco da pessoa humana ligado à natureza do ser, como o direito à vida que abrange a outro direito fundamental, o direito fundamental à integridade física e psíquica.

³BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

Segundo, Gilmar Mendes⁴ os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos.

2. OS DIREITOS SOCIAIS NA CONCRETIZAÇÃO DA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Os direitos sociais são conhecidos como direitos de segunda dimensão, e são considerados direitos econômicos, sociais e culturais. O primeiro a ser reconhecido foi o direito do trabalho na Constituição Francesa de 1848 após a revolução desse mesmo ano, posteriormente, os direitos sociais e econômicos foram positivados em outros países, no México com a Constituição Mexicana de 1917, na Alemanha com a Constituição de Weimar de 1919, e a espanhola de 1931. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a ser influenciada por essa nova concepção, ao contemplar, no seu título IV, a disciplina da ordem econômica e social.

A Constituição Federal de 1988 elenca no seu art. 6º os direitos fundamentais sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Nesse contexto está um dos objetivos fundamentais da República, o de construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme dispõe o art. 3º da Carta Magna.

Os direitos sociais visam a proteger e promover a dignidade da pessoa humana, e a não concretização desses direitos, em virtude de omissões dos entes públicos que possuem competências comuns de cuidar da saúde e da assistência pública, de combater as causas de pobreza viola esse fundamento da Constituição Federal de 1988 que assegura dignidade aos cidadãos com moradia, alimentação, saúde, educação e demais elementos para terem de uma vida digna.

⁴BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 136.

Segundo José Afonso da Silva⁵ os direitos sociais correspondem a situações jurídicas necessárias à realização, convivência, sobrevivência e vida digna da pessoa humana. São direitos fundamentais do homem, uma vez que a todos por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas também concreta e materialmente efetivados.

Por essa razão, os objetivos dos direitos sociais visam a uma concretização de uma igualdade material, efetiva e real que proporcione a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, e em situações de vulnerabilidade, pois dependem de políticas públicas que possam garantir um mínimo existencial.

Para Ana Paula de Barcellos⁶, o mínimo existencial corresponderia ao conjunto de situações materiais indispensáveis à existência humana digna, considerada não apenas como experiência física, sobrevivência e manutenção corpo, mas também espiritual e intelectual, aspectos fundamentais de um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o direito fundamental ao mínimo existencial requer dos entes federativos a garantia de um Estado Social de Direito com a função de proporcionar o bem-estar por meio de prestações positivas focadas na efetividade dos direitos sociais dos cidadãos previstos no art. 6º da CRFB/88.

Sobre o tema deve-se pontuar as lições de Daniel Sarmento⁷ que estabelece uma fundamentação entre o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana, a saber:

O mínimo existencial se trata de uma exigência necessária para a garantia da liberdade real; o mínimo existencial é uma exigência para a proteção dos pressupostos de democracia; e o atendimento das necessidades materiais básicas (essenciais) constitui um fim em si mesmo e não um meio para o exercício (ou obtenção) de outras finalidades.

Convém destacar o reconhecimento da intangibilidade do núcleo consubstanciado no mínimo existencial pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 45, em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello⁸ que considerou:

⁵SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 287.

⁶BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais*. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 230-250.

⁷SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 202-203.

⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45 MC/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. DJU 04/05/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

A limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.

Diante desse contexto, as pessoas que se encontram em situação de rua estão desprovidas de qualquer garantia do mínimo existencial, em virtude da falta de concretização dos seus direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da CRFB/88. Para elas existe a necessidade que esses direitos sejam prestados conjuntamente com políticas públicas efetivas, que resultem na restauração de sua dignidade humana, pois o §2º, inciso II do art. 23 da Lei nº 8742/93 prevê serviços sócio assistenciais às pessoas que vivem em situação de rua.

3. A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERATIVOS EM DAR EFETIVIDADE ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS MORADORES DE RUAS

O Estado como garantidor dos direitos fundamentais exerce a função de promover o bem-estar da sociedade, e para isso acontecer necessita desenvolver ações que contemplem os direitos sociais previsto no art. 6º da CRFB/88, por meio de políticas públicas que são um conjunto de ações, metas e planos que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) traçam para alcançar o desenvolvimento da sociedade no plano social e econômico.

O Decreto lei de nº 7.053 de 2009 reconhece os direitos individuais e sociais da população em situação de rua, no qual foi instituída uma política nacional para atender essas pessoas, e conceitua o que seja população em situação de rua:

Art. 1º [...] Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem

como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

O objetivo do Decreto lei⁹ nº 7053 de 2009, conforme dispõe o seu art. 5º é efetivar os direitos da população em situação de rua, resgatando sua dignidade de pessoa humana, direito à convivência familiar e comunitária, valorização e respeito à vida e à cidadania, atendimento humanizado e universalizado e respeito condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

A deficiência desse decreto está na impossibilidade de aplicar sanções pelo o seu não cumprimento, em virtude de não possuir força normativa de lei, sendo necessária a instituição de uma lei federal, regulamentando os direitos da população em situação de rua. É de grande relevância destacar que o Brasil enfrenta uma nova realidade sócio econômica, e segundo o Senado Federal¹⁰:

As crises econômicas graves e prolongadas estimulam o aumento da população sem emprego e moradia disposta a ocupar calçadas, viadutos e praças. Especialmente quando há muita gente abaixo da linha da pobreza e as políticas de assistência e promoção social são inexistentes ou falhas. Num país como o Brasil, abatido por crises econômicas e políticas públicas frágeis, com 12 milhões de desempregados e 54,8 milhões de cidadãos dispondo de R\$ 406 ou menos mensais, a impressão que se tem é que a chamada população em situação de rua só vem aumentando.

Além disso, há outros fatores que levam as pessoas a situação de rua, por exemplo o alcoolismo, as drogas, problemas familiares e mentais. Isso resulta em ausência de acesso às principais políticas públicas (saúde, educação, assistência social, programas de transferência de renda, moradia, segurança, cultura, esporte e lazer), carência de programas que possibilite a geração de emprego e renda e de redes atendimentos assistenciais eficazes que atendam a heterogeneidade das demandas dessa população, bem como a dificuldade de acesso à documentação no exercício de cidadania.

De acordo com a Política Nacional, cabe aos Municípios manter serviços e programas assistenciais à população de rua, que proporcione a concretização dos direitos mínimos sociais e os direitos da cidadania.

⁹BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 10 mai. 2020.

¹⁰BRASIL. Senado Federal. *Brasil não sabe quem são os moradores de rua*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/especial-cidadania-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

Por outro lado, a Política Nacional apresenta as ações municipais, estaduais e federais, que devem trabalhar em complementaridade para atender às demandas da população, bem como trata da interdisciplinaridade e a intersetorialidade na atuação para a população em situação de rua.

Sobre o assunto o Ipea¹¹ esclarece que:

Segundo o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) uma pesquisa publicada com base em dados de 2015 projetou que o Brasil tem pouco mais de 100 mil pessoas vivendo nas ruas. O texto para discussão estimativa da população em situação de rua no Brasil aponta que os grandes municípios abrigavam, naquele ano, a maior parte dessa população. Das 101.854 pessoas em situação de rua, 40,1% estavam em municípios com mais de 900 mil habitantes e 77,02% habitavam municípios com mais de 100 mil pessoas. Já nos municípios menores, com até 10 mil habitantes, a porcentagem era bem menor: apenas 6,63%.

A pobreza extrema, os vínculos familiares rompidos ou fragilizados e a falta de moradia convencional demonstra a omissão do Poder Público em garantir serviços sócio assistências, e configura violação ao dever do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e proporcionar a condição do mínimo existencial por meio da efetivação dos direitos sociais previstos no art. 6º da CRFB/88 às pessoas em situação de rua.

Nesse sentido, as políticas públicas a serem implementadas devem observar as particularidades desse grupo de pessoas, a fim de que seja resguardada a igualdade material que visa igualar os indivíduos, que essencialmente são desiguais.

Segundo Marcelo Novelino¹², a igualdade material consiste na busca pela igualização dos desiguais por meio da concessão de direitos sociais substanciais. Para que haja uma igualdade material é necessário que o Estado atue positivamente, proporcionando, aos menos favorecidos, igualdades reais de condições com os demais.

Dessa forma, os entes federativos são responsáveis em garantir e dar efetividade ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, e aos direitos sociais mediante um sistema de federalismo cooperativo no setor social, previsto no art. 23 da Constituição Federal de 1988 que estabelece que são competências comuns zelar pela guarda da Constituição, cuidar da saúde e da assistência pública, combater as causas de pobreza e promover a integração social dos menos favorecidos.

O sistema de cooperação entre os entes federativos proporciona ações conjuntas permitem consolidar em âmbito nacional políticas públicas eficientes voltadas para esse grupo de

¹¹BRASIL. Ipea. *Estimativa da população em situação de rua no brasil*. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819>. Acesso em 15 mai. 2020.

¹²CAMARGO, Marcelo Novelino. *Direito constitucional para concursos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p.167.

peças em situação de rua, e com isso promove cidadania a todos, o que resulta no Estado bem-estar social.

Alcançar o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no art. 3º, inciso III da CRFB/88 de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais somente poderá ser efetivada, se houver de fato esforços dos entes federativos em adotarem uma relação intergovernamental, mediante universalização das políticas públicas sociais, prevista no art. 2º, parágrafo único da Lei nº 8742/93 (LOAS).

Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como garantidores dos direitos fundamentais assumem a responsabilidade de concretizarem os direitos sociais que resguardem o mínimo existencial, também chamado de direito de subsistência (direito à alimentação, direito à moradia, direito à saúde, direito à educação) para as pessoas em situação de rua.

No contexto dos direitos fundamentais sociais, os entes federativos não podem alegar o princípio da reserva do possível que limita o orçamento público para justificar restrições à efetividade desses direitos, pois a Constituição Federal de 1988 proíbe o retrocesso social, tendo em vista a estabilidade conferida aos direitos fundamentais. Segundo Ingo Sarlet¹³:

o princípio constitucional do não retrocesso social está implícito na Constituição Federal de 1988: decorre do princípio do Estado democrático e social de direito, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança e, principalmente, da dignidade humana.

Com efeito, os direitos sociais possuem eficácia vinculante como preconiza a Constituição Federal de 1988, em razão de seu fundamento estar atrelado no princípio da dignidade humana. Nesse sentido, o legislador deve legislar conforme os direitos fundamentais, sendo vedado um retrocesso social, no intuito de abolir posições jurídicas legalmente criadas.

O STF¹⁴ considera que o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar, mediante supressão total ou parcial, os direitos sociais já concretizados.

¹³SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, março/abril/maio, 2007.

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 639337*. Relator: Ministro Celso de Melo. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

Nesse panorama, o crescimento de pessoas em situação de rua reflete que o Estado vem deixando de garantir os direitos sociais básicos aos cidadãos, e mesmo com a criação de políticas públicas a essas pessoas, ainda assim, não produziu resultados efetivos de redução dessa situação, tendo em vista que o governo federal financia os projetos e serviços apenas em municípios com população superior a 100 mil habitantes ou municípios com mais 50 mil habitantes que integrem regiões metropolitanas. Isso limita a efetividade dessas políticas públicas, pois as diferenças regionais deveriam ser levadas em consideração, daí a importância da universalização das políticas públicas multidisciplinares.

Dessa forma, diante das omissões injustificáveis do Estado, os direitos sociais devem ser assegurados as pessoas em situação de rua que se encontram em estado de coisas inconstitucional, que significa uma omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações de defesa e promoção dos direitos fundamentais, e em razão da violação do princípio da dignidade da pessoa humana, podem e devem ser tutelados pela via jurisdicional por meio do Ministério Público que detém a função institucional e legitimidade de defender o estado democrático de direito e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim, a não proteção dos direitos fundamentais pelo Estado dá ensejo a ocorrência de dano indenizável, sob o fundamento da responsabilidade civil por omissão, o que permite a intervenção judicial, diante vulnerabilidade massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas em situação de rua.

CONCLUSÃO

A constituição Federal de 1988 preceitua a força normativa do princípio da dignidade da pessoa humana que tem valor universal, e do princípio do mínimo existencial sendo de observância obrigatória no nosso ordenamento jurídico. Violar esses princípios dá ensejo que se busque a tutela jurisdicional a fim de que seja restabelecido o estado a quo da pessoa, ou sendo impossível que haja a reparação e o ressarcimento por sua violação.

O rol dos direitos sociais previsto o art. 6º da CRFB/88 são direitos subjetivos a políticas públicas em face do Estado vinculados aos princípios da garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, não podem ser considerados como normas programáticas, tendo em vista que os direitos sociais são direitos fundamentais do homem.

Nesse sentido, há um contrassenso na classificação dos direitos sociais como normas programáticas permite o Estado de implementar ou não de acordo com sua limitação orçamentária, por outro lado são direitos fundamentais da pessoa com aplicabilidade imediata, conforme

prevê o art. 5º, parágrafo primeiro da CRFB/88, portanto se o Estado se omite na implementação dos direitos sociais fundamentais pode ser passível de ser condenado à obrigação de fazer por meio da via judicial titulada como a judicialização das políticas públicas.

Os entes federativos, garantidores dos direitos fundamentais vem produzindo o que se pode ser caracterizado como estado de coisas inconstitucional, das pessoas que se encontram vivendo nas ruas, sujeitas a vários riscos sociais, tais como a fome, o abandono, o desprezo, a violência, expostas as drogas, e atualmente, a pandemia do coronavírus, em virtude da ausência de condições mínimas de sobrevivência que requer moradia, saúde, emprego, educação e assistência social.

A questão da pandemia do coronavírus e conseqüentemente o isolamento social colocou em evidência a gravidade da situação dos moradores de rua que passaram a sofrer ainda mais com a escassez de ajuda de alimentos, pois se sabe que na maioria das vezes eram as pessoas que circulavam pelas ruas que de certa forma amenizava a fome deles com doações de comida, em virtude da falta de renda própria para seu sustento.

Outro fator que pode ser destacado que a pandemia impôs foi o cuidado com higiene pessoal para evitar a contaminação pelo vírus, e mais uma vez a vulnerabilidade dos moradores de rua sem condições mínimas de higiene de prevenção, ficando ainda mais suscetíveis de se contaminarem. Isso retrata a violação de acesso à saúde e de moradia que garantisse o seu isolamento social, como forma de prevenção.

A pesquisa constatou o problema da falta de efetividade e eficácia das políticas públicas, que são instrumentos para a concretização dos direitos fundamentais e sociais às pessoas em situação de rua e a omissão reiterada dos entes federativos em garantir esses direitos com resultados positivos que resgate de fato a cidadania e autonomia dessas pessoas.

O crescente número de pessoas em situação de rua demonstra o caminho do retrocesso social porque não há efetividade nas prestações dos direitos sociais, tampouco as políticas públicas implementadas conseguem atender as inúmeras necessidades das pessoas que chegaram a essa condição. Esse fenômeno é vedado pela CRFB/88, tendo em vista que os direitos sociais, uma vez conquistados, jamais poderão ser suprimidos do ordenamento jurídico.

É certo que a pandemia do coronavírus já trouxe resultados negativos na situação econômica do país, que desencadeou no aumento do desemprego, e vem refletindo no aumento da população em situação de rua que perdeu seu emprego que garantia sua renda e moradia.

A fragilidade econômica financeira do Brasil, nesse cenário de pandemia deixa claro que, os direitos sociais, embora sejam fundamentais, eles deixaram de serem implementados ao

longo dos anos, com eficácia e efetividade pelos entes públicos, por considerarem na possibilidade da discricionariedade a qual daria mais ênfase. Todavia, os direitos sociais elencados no art. 6º da CRFB/88 pode ser considerado um corpo institucional, em que suas partes se complementam, e na falta de um de seus componentes, não consegue ser efetivo para garantir a dignidade da pessoa humana.

Isso significa na responsabilidade concorrente dos entes federativos, como garantidores dos direitos fundamentais, e diante de suas condutas omissivas de não preservar o mínimo existencial aos cidadãos, as pessoas que chegaram a situação de rua necessitam de medidas emergências para restabelecer a sua cidadania e dignidade devido ao alto grau de vulnerabilidade e riscos sociais que se encontram. A inobservância desse dever legitima o Ministério Público e a Defensoria Pública a ingressarem com medidas judiciais, em virtude da violação dos direitos sociais e do princípio da dignidade pessoa humana.

Com efeito, se não houver uma política de integração entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios em atender ao preceito constitucional do art. 23 da CFRB/88 de proporcionar o bem-estar social com políticas públicas universais eficazes, em razão das diversidades das demandas sociais, as injustiças sociais continuarão se perpetuando no tempo.

Quando se fala na efetividade dos direitos fundamentais mais visível fica a real função do Estado Democrático de Direito que preza pela igualdade, justiça social e a garantia dos direitos fundamentais e sociais. Para que se chegue a esses patamares é necessário que o poder público ofereça oportunidades de trabalho, moradia, saúde pública de qualidade e educação para toda a coletividade.

A realidade é que o Brasil não consegue atingir o seu objetivo constitucional de erradicar a pobreza e as desigualdades regionais e sociais, em virtude da deficiência na aplicação dos investimentos em educação associadas com outras políticas públicas de saúde, moradia, emprego. Com isso, perde-se em desenvolvimento humano e econômico, pois o que retrata a riqueza de um país são pessoas com autonomia para sobreviverem, sem a necessidade de recorrerem a programas assistencialista devido ao grau de vulnerabilidade e miserabilidade que possam se encontrar.

Assim, para que o Brasil saía desse cenário de grandes desigualdades sociais, e desenvolva uma justiça social em prol dos direitos humanos deve priorizar em suas despesas governamentais com gastos sociais para atender as pessoas em circunstâncias de vulnerabilidade econômica, nesse sentido, não poderá se valer do princípio reserva do possível na ordem orçamentária, pois mesmo em tempos de crise econômica, a Constituição Federal de 1988 resguarda a dignidade da pessoa humana que não pode sofrer violações.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos Princípios Constitucionais*. O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 919, ano 101, p. 127-196, mai. 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2020.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/8969-guia-de-atuacao-ministerial-defesa-dos-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. Ipea. *Estimativa da população em situação de rua no brasil*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28819>. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. Ministério Público do Rio de Janeiro. *A tutela da população em situação de rua*. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/25421/cartilha_tutela_populacao_situacao_rua_para_grafica_2.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. Senado Federal. *Brasil não sabe quem são os moradores de rua*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/especial-cidadania-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 45 MC/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. DJU 04/05/2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 639337*. Relator: Ministro Celso de Melo. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

CAMARGO, Marcelo Novelino. *Direito constitucional para concursos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *Segurança jurídica e a eficácia dos direitos sociais fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2011.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira. *Direitos sociais no brasil: desafios e mecanismos para a sua concretização*. Curitiba: Juruá, 2016.

NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Manual da responsabilidade civil do estado: à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Bahia. Juspodivm, 2014.

SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.