

Judicialização de políticas públicas voltadas para população de rua no Brasil: Panorama atual e possibilidades.

Lívia Nascimento Vital.

Cita:

Lívia Nascimento Vital (2019). *Judicialização de políticas públicas voltadas para população de rua no Brasil: Panorama atual e possibilidades*. XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Lima.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-030/756>



Judicialização de políticas públicas voltadas para população de rua no Brasil: Panorama atual e possibilidades¹.

Lívia Nascimento Vital

Resumo

Esse ensaio analisa o processo de judicialização dos direitos da pessoa e da população em situação de rua no Brasil, entendida como estratégia de efetivação dos direitos sociais desse segmento de pessoas, enquanto sujeitos de direitos. Parte-se do suposto que o controle judicial de políticas públicas aplicadas à população de rua no Brasil reproduz diferenciações estruturais e históricas subalternizantes desses sujeitos, tornando a aplicação da lei um elemento diferenciador da cidadania. Para sustentar empiricamente os supostos teórico-metodológicos levantados, realizou-se levantamento de decisões judiciais em sede de controle de políticas públicas, analisando as objeções frequentemente utilizadas pelo Poder Judiciário para obstar o controle e implementação das políticas públicas na forma de uma retórica judicial negativa de direitos sociais, mostrando a ambiguidade do Poder Judiciário entre instância garantidora de direitos sociais constitucionais ao mesmo tempo influenciada por uma percepção higienista desses sujeitos, como sujeitos de não-direito na *polis*.

Palavras chave

População em situação de rua; Direitos sociais; Cidadania; Judicialização de políticas públicas.

Introdução

O apelo à intervenção do Poder Judiciário através da judicialização de políticas públicas mostra-se, no contexto brasileiro, como um dos meios de efetivação de direitos sociais e, no que concerne a alguns tipos de políticas públicas, tem se mostrado veículo eficaz de pretensões em face do Estado. Nesse sentido, a dispensa de assistência farmacêutica, por exemplo, é política pública fortemente debatida no âmbito judicial, sendo a possibilidade do seu controle judicial tema pacificado nos tribunais superiores brasileiros, com jurisdição em todo território nacional, admitindo-se, inclusive, medidas de constrição patrimonial contra o Poder Público, estando o Poder Judiciário autorizado a bloquear verbas públicas para garantir a satisfação do direito (Supremo Tribunal Federal, 2010, p. 275-280).



A jurisprudência que vem tomando corpo no Brasil no controle de políticas públicas voltadas para a satisfação de direitos prestacionais de pessoas em situação de rua, contudo, está em rota de confronto, em seus fundamentos, com o teor dos argumentos que sustentam a possibilidade do controle de outras políticas públicas, que também concretizam direitos prestacionais, e que, igualmente, ensejam a tomada de decisões relativas à atividade tipicamente administrativa, afetando o orçamento público.

Essa ambiguidade de interpretação jurisprudencial induz a duas constatações: de um lado, um estado de omissão estatal na concretização de direitos fundamentais dos sujeitos em situação de rua, influenciada por uma inversão da função precípua da Justiça, na medida em que a não realização material desses direitos reforça uma trajetória histórica de exclusão social; de outro, revela uma práxis judicial seletiva, que administra e mantém as diferenciações subalternizantes, reforçando a oposição de duas categorias de brasileiros: os detentores de direitos e os que não fazem jus à concretização de direitos e que, normalmente, sujeitam-se apenas às prescrições punitivas do direito penal, a exemplo da população de rua. Essa seletividade do Poder Judiciário, ainda que envolva conflitos interpretativos nas instâncias de poder da própria Justiça, está influenciada por formas de representação social e política derivadas de uma cultura política patrimonial das elites em relação aos segmentos populares citadinos, mas fora da norma da moradia fixa, que se formou desde a ordem colonial.

Para efeitos da presente discussão, considera-se como “população de rua” a definição usada na norma instituidora da Política Nacional para a População em Situação de rua: conjunto de pessoas que não têm moradia e que pernoitam nas ruas, praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viadutos, terrenos baldios e áreas externas de imóveis, assim como aquelas que, sem moradia, pernoitam em albergues ou abrigos coletivos (Presidência da República, 2009).

Metodologicamente, a pesquisa moveu-se numa perspectiva interdisciplinar, associando elementos históricos, sociais, culturais e institucionais, marcadores de processos estruturais de exclusão e subalternidade como, mais especificamente, aqueles próprios à práxis jurídica, no sentido de desvelar óbices institucionais na efetivação dos direitos dos sujeitos incluídos na categoria “população de rua”.

Do ponto de vista técnico, da base de dados da pesquisa, o estudo sustentou-se em levantamento bibliográfico e documental. A revisão bibliográfica auxiliou a sistematizar



as principais abordagens e dimensões analíticas, utilizadas por autores contemporâneos no Brasil, e também referências da literatura clássica. O levantamento jurídico documental constitui a base central da pesquisa, e considera discursos e interpretações de documentos judiciais, tais como sentenças, acórdãos e demais tipos de decisões, que podem trazer evidências sobre a atuação da Justiça em relação à população de rua.

A coleta documental ocorreu através da rede mundial de computadores - *internet*, em sítios eletrônicos de Tribunais de Justiça Estaduais e Federais, do Supremo Tribunal Federal e em um veículo especializado em conteúdo jurídico, que disponibiliza pesquisa concentrada de jurisprudência de todos os tribunais brasileiros. A reunião dos documentos e seleção das decisões mais representativas ocorreu no período de 02 (dois) anos, compreendido entre maio de 2017 e maio de 2019, abrangendo decisões publicadas entre os anos de 2012 e 2019.

Na seleção de decisões analisadas, se buscou diversificar os procedimentos, de modo a contemplar diversos tipos de ações judiciais, tendo sido analisadas 14 (quatorze) decisões em ações de natureza coletiva, e 17 (dezesete) decisões em ações de cunho individual. Dentre as ações coletivas, 12 (doze) decisões estavam no bojo de ações civis públicas, uma em mandado de segurança coletivo e uma em sede de medida cautelar inominada. No conjunto das ações individuais, 16 (dezesesseis) decisões foram extraídas de ações ordinárias e apenas uma de mandado de segurança individual.

O Poder Judiciário na Garantia da Proteção Social Pública à População em Situação de Rua: Uma Judicialização “Negativa”

O posicionamento da pessoa em situação de rua num *locus* inferior de uma cidadania cindida é resultado de um processo de “desfiliação”² dessas pessoas. Ivo (2010, p.17) reconhece que a percepção histórica das pessoas em situação de pobreza extrema segue diversas perspectivas: desde a construção ideológica das chamadas “classes perigosas”, uma visão repressiva de manutenção da ordem, perpassando pela representação equivocada de “preguiçosos” ou “ociosos”, que dependem da coletividade, até aqueles excluídos das regras de convívio. Analisando a noção de pobreza como uma construção social, retoma duas categorias da ação prática e pública utilizadas nos Estados Unidos (EUA) e na França, respectivamente, as noções de “excluídos” (França) e a de *underclass* (Estados Unidos), de forma a caracterizar como as categorias da prática



(ações oficiais e institucionais) inscrevem-se e definem-se distintamente segundo contextos socioculturais e políticos diferentes, de acordo com a herança cultural e paradigmas epistemológicos distintos, na França e nos EUA, e como, essas noções, por sua vez, são vetores da ação pública na prática (Ivo, 2008). A partir dessa contribuição é possível compreender que a ação pública se mostra decisiva na constituição do fenômeno da “população de rua”.

Em análise do contexto nacional, Souza, a seu turno, (2018, p. 29) delimita o que entende ser a “ralé brasileira” e a diferencia da noção marxiana de lumpen-proletariado, pois o “lumpenproletariado podia funcionar como ‘exército de reserva’, podendo ser empregado em épocas de crescimento econômico, ao lado da força de trabalho ativa”, ao passo que a “ralé estrutural brasileira” não encontra lugar no setor produtivo, já que não possui conhecimento técnico e “capital cultural” adequados, servindo apenas enquanto “mero ‘corpo’, ou seja, como mero dispêndio de energia muscular”, sendo explorada pela classe média e alta “como ‘corpo’ vendido a baixo preço”.

Simmel (2014) em texto clássico sobre “os pobres” os define e qualifica como aqueles sujeitos que dependem da coletividade, de modo que não se pode definir a pobreza em si mesma como um estado quantitativo, mas apenas em função da reação social que surge de uma situação específica. Para Simmel (2014, p. 79), o pobre encarna uma dualidade de posições porque ao mesmo tempo em que está fora do grupo por ser mero objeto das medidas coletivas a ele direcionadas, expressa uma forma particular de “estar-dentro” (participar da estrutura social). O pobre, enquanto membro de uma coletividade participa do seu funcionamento como dependente, é “parte-sujeito” por suas próprias ações e circunstâncias, que estão na base de suas relações⁸.

Assim, a pobreza não está reduzida à insuficiência econômica e material de uma determinada pessoa ou população, mas a tal circunstância soma-se um certo parâmetro de avaliação social, tendo, como argumenta Telles (*apud* Vieira, 1994, p. 18-19), “seu lugar social demarcado, sendo estigmatizada pela sociedade como um todo e pela classe trabalhadora em particular”. Encarnando o oposto da virtude construída pela ética do trabalho, dominante numa sociedade que obedece à lógica própria do sistema capitalista, a pessoa em situação de rua representa a delinquência e a marginalidade em contraposição ao trabalhador honesto e ao chefe de família responsável (Telles *apud* Vieira, 1994, p. 18-19) e, de, tal modo espoliada da sua dignidade social e do seu valor moral, não se afigura como beneficiária ideal de decisões de concretização de direitos sociais



e realização de políticas públicas. Seu espaço de participação no palco do Poder Judiciário está prioritariamente no direito penal.

A mobilização dessas contribuições permite reunir insumos para a compreensão do complexo fenômeno estrutural da “população de rua” e a construção teórica dessa investigação referida especificamente à limitação e restrições da cobertura jurídica dos direitos desse contingente populacional.

Pois bem, um dos encaminhamentos institucionais³, relativo à garantia e proteção da pessoa em situação de rua diz respeito à prerrogativa e ações do Poder Judiciário em ações judiciais voltadas para a concretização de direitos básicos, agir que pressupõe, na sistemática brasileira, a positivação de direitos sociais (inscrição expressa em normas jurídicas) e a ascensão institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como dos movimentos sociais.

O fortalecimento desses atores após a promulgação da Constituição Federal de 1988 conduziu ao debate público e ao controle jurisdicional de algumas políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza, e direcionadas ao atendimento da população de rua. Na arena judicial, esses embates surgem no início da década de 1990 a partir de ações judiciais promovidas pelos Ministérios Públicos de São Paulo e Rio de Janeiro, ações que, após mais de uma década de tramitação, culminaram com a procedência dos pleitos formulados, desaguando, entretanto, na inutilidade do provimento final para as pessoas que se encontravam em situação de rua no momento do ajuizamento das ações (Miranda, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, última instância do Poder Judiciário brasileiro e a quem cabe, por mandamento constitucional, precipuamente, a guarda da Constituição, já afirmou que é possível a realização, pelo Poder Judiciário, de políticas públicas indispensáveis à garantia de direitos constitucionais “relevantes”⁴. No entanto, apesar do referido reconhecimento institucional, no sentido de garantir a execução de políticas públicas visando à efetivação de um núcleo mínimo de direitos à pessoa em situação de rua, o Poder Judiciário, por meio de juízes e colegiados de magistrados em segundo grau de jurisdição, continua a negar direitos no controle judicial de tais políticas. De forma sistemática, a magistratura brasileira vem adotando entendimento diverso do quanto já decidido pelo Supremo Tribunal Federal – ainda que em decisão com efeito *inter partes* -, gerando, enquanto efeito prático de seus julgamentos, a negação de direitos mínimos,



garantidores da manutenção da vida da pessoa na rua. Essa constatação constitui-se a base que sustenta as indagações da pesquisa.

Essa divergência sinaliza para uma forte “coesão do *habitus*” dos intérpretes nas instâncias inferiores – intérpretes esses que detêm parte considerável do monopólio da interpretação jurídica -, revelando-se como dimensão importante a ser pesquisada, já que, segundo Bourdieu (2003), as divergências entre os “[...] ‘intérpretes autorizados’ são, necessariamente, limitadas e a coexistência de uma pluralidade de normas jurídicas concorrentes está excluída por definição da ordem jurídica” (p. 213 e 214). Segundo Bourdieu (2003), o campo jurídico, em tempos de normalidade, [...] tende a funcionar como um aparelho na medida em que a coesão dos *habitus* espontaneamente orquestrado dos intérpretes é aumentada pela disciplina de um corpo hierarquizado o qual põe em prática procedimentos codificados de resolução de conflitos entre os profissionais da resolução regulada dos conflitos (p. 214). A ausência de coesão entre a instância máxima e as inferiores pode apontar para um estado de exceção à normalidade, especialmente em tempos de fortalecimento do sistema de precedentes judiciais vinculativos no Brasil.

A compreensão de tal fenômeno supõe enfrentar questões socioculturais, não propriamente jurídicas, que dizem respeito às representações das elites da sociedade brasileira em relação às pessoas em situação de rua, e como as práticas jurídicas são influenciadas por divisões morais e culturais relativas à esse segmento, reproduzindo uma situação de subcidadania pela (des)aplicação da lei.

O campo jurídico integra a sociedade, juntamente com diversos outros campos, como a moral, a religião etc., e os argumentos que dão sustentação à forte rejeição do Poder Judiciário na admissão do controle de políticas públicas voltadas à população de rua resultam de práticas e ideologias inscritas em princípios e direitos de um Estado patrimonialista, que apartou esses sujeitos da “normalidade” da vida social. O estigma carregado pela população de rua já se constitui uma dimensão *ex ante* que condiciona a posição e a percepção que a sociedade faz dessas pessoas, antes mesmo de se levantarem como obstáculos os intrincados e elaborados argumentos jurídicos. Assumimos, como premissa, que as práticas governamentais, dirigidas para esse grupo, também estão assentadas em moralidades e subjetividades daqueles que as estão produzindo cotidianamente (Schuch, 2015).



Esse pressuposto desdobra-se, analiticamente, em dois níveis: o primeiro observa que a desigualdade estrutural, expressa na distância social entre os aplicadores do direito e o destinatário (indivíduo ou grupo de indivíduos) da decisão, no caso em análise, os indivíduos em situação de rua, demonstra a ausência de empatia dos primeiros. O segundo nível considera que as instituições brasileiras – e dentre elas, as instituições jurídicas - moldaram-se numa lógica que não considera “as características de uma classe social específica e esquecida, enquanto classe, a ralé estrutural” (Coutinho, 2018, p. 359), na qual podemos situar a pessoa em situação de rua. A representação social vigente, em relação à pessoa em situação de rua, contém uma ambiguidade: ela é invisível e, ao mesmo tempo, a sua presença é desconcertante e ameaçadora⁵, influenciando a postura do Poder Judiciário brasileiro em relação a esses cidadãos, caracterizada por uma negativa de garantia dos seus direitos.

No que concerne à aplicação da lei e as decisões judiciais que envolvem políticas sociais públicas voltadas à “pessoa em situação de rua”, afigura-se pertinente a distinção realizada por Matta (1997, p. 235) entre indivíduo e pessoa, básica para este autor na compreensão da sociedade brasileira. Essas categorias, indivíduos e pessoas, permitem a identificação de um social dual. O sistema de pessoas, segundo Matta (1997, p. 233-234), dado estrutural da nossa sociedade, funda um mundo altamente hierarquizado, pois esse mundo pertence às superpessoas. O grupo superior engloba os inferiores (indivíduos), falando em nome desses inferiores estruturais, sempre denominados de “povo”, cuja vontade – que ninguém precisa conhecer – é a vontade abrangente das pessoas que falam por ele.

A vertente individualizante está presente também no aparato legal, pois leis foram feitas para indivíduos. Segundo sustenta Matta (1997, p. 135),

[...] o universo dos indivíduos é constituído daquele plano da impessoalidade das leis, decretos e regulamentos na sua aplicação e operação prática. É também o universo dos serviços mais automatizados do estado, sempre gratuitos, sobretudo no que diz respeito à saúde e à educação.

O ditado brasileiro “aos indivíduos, a lei; às pessoas, tudo!” significa que quem está inserido em redes importantes de dependência pessoal, será satisfeito nos seus interesses; e quem está isolado e sem mediações pessoais, a aplicação das leis impessoais será a via única. A partir da análise sobre a natureza das relações personalistas, feita por Matta (1997), é possível diferenciar os vínculos tradicionais num sistema de dar,



receber e retribuir⁶, que envolve relações hierarquizadas, afetivas e de clientela, dos vínculos formais processado pelo sistema jurídico e pelas leis na sociedade moderna.

Holston (2013, p. 23) formula uma noção de “cidadania diferenciada”, pela qual a “cidadania é uma medida de diferença e uma forma de distanciar as pessoas umas das outras”, não se baseando na equiparação de tipos de cidadãos, mas justamente na sua diferenciação. Essa cidadania considera que os outros merecem a lei – não no sentido de direito, mas lei como desvantagem e humilhação, “uma noção expressa com perfeição na máxima brasileira que diz: ‘para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei’”.

O Brasil se configura num caso paradigmático de um tipo de cidadania comum e já experimentada por outras nações: aquela que administra as diferenças sociais, legalizando-as de maneira que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania no Brasil se caracteriza pela permanência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas (Holston, 2013, p. 22). Assim é que, para Holston (2013), “não se trata de inoperância da lei (*unrule of law*), como um estudo caracterizou o direito no Brasil. Ao contrário, é um governo extremamente eficaz e persistente da lei. Mas essa lei tem pouco a ver com justiça, e obedecê-la reduz as pessoas a uma categoria inferior (p. 24).

É no manejo e fluidez das mediações da cidadania brasileira em termos de “pessoas” e de “indivíduos” que se observa a corrente jurisprudencial que refuta a controlabilidade das políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua: sem mediações pessoais, resta a esses *indivíduos* a simples aplicação da “letra fria”⁷ da lei. Quando os tribunais pátrios decidem conceder tratamento diametralmente oposto ao que vem se consolidando em matéria de intervenção jurisdicional em políticas públicas a políticas voltadas à pessoa em situação de rua - negando a possibilidade de intervenção jurisdicional para efetivação de direitos básicos dessa população –, acaba por descortinar a existência de uma ruptura na cidadania brasileira, destacando o papel do Poder Judiciário como garantidor do *status quo*, perpetuando tal distinção por meio da aplicação da lei, afinal, as cidadanias (diferenciadas) expressam meios pelos quais os Estados reconhecem e administram algumas diferenças como sistematicamente proeminentes, ao legitimá-las ou igualá-las para propósitos distintos (Holston, 2013, p. 28).

Essa constatação evidencia uma cisão que transporta para a arena judicial uma discriminação institucional, em relação à cidadania brasileira, que opõe duas categorias de pessoas, por meio da atuação de um Poder Judiciário que aplica a lei de modo a administrar e manter as diferenciações subalternizantes, ou seja, a aplicação da lei torna-se



elemento diferenciador da cidadania (O'Donnel, 2000, p. 345-346). Apesar dos esforços para fazer adentrar nos fóruns judiciais a questão referente à concretização dos direitos dessa população, na arena judicial erguem-se novos obstáculos, com a construção de argumentos jurídicos desfavoráveis. Os argumentos e teses, sobre os quais se funda a denegação do controle judicial das políticas públicas dirigidas a pessoas em situação de rua, permitem visualizar a conformação de uma cidadania diferenciada pela seletividade na aplicação da lei.

Objecções Jurídicas Frequentes: Análise dos Casos Concretos

O levantamento realizado identificou quatro objeções mais frequentes ao controle judicial de políticas públicas direcionadas à pessoa em situação de rua: a teoria da separação dos poderes, o argumento da reserva do possível, a programaticidade do direito à moradia e a violação ao princípio da isonomia.

O princípio da separação dos poderes é o argumento mais recorrente nas decisões pesquisadas, tendo 10 (dez) delas citado expressamente na sua fundamentação que o controle judicial de políticas públicas fere o princípio da separação dos poderes. Outras 05 (cinco) fazem referência expressa à mesma tese, mas em sentido oposto, argumentando que o controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua não ofende o princípio em comento, evidenciando a centralidade do argumento. A separação dos poderes se assenta na independência e harmonia entre os órgãos do Poder político, encerrando uma fórmula de *checks and balances* pela qual os poderes se limitam reciprocamente (Cunha, p. 909) e, numa perspectiva positiva, segundo Ackerman (2000, p. 639-640), impactará no ideal democrático, sob o aspecto de um “autogoverno popular”; na proteção dos direitos fundamentais; e numa maior especialização das competências estatais. Liberal (2018), ao tratar da objeção em comento, afirma que

Não há qualquer razão, muito menos jurídica, para que a ação ou omissão estatal relativa às políticas públicas fiquem imunes ao controle jurisdicional. Ao contrário, o nosso sistema constitucional autoriza e exige tal intervenção judicial, em abono mesmo à tripartição dos Poderes, cujo pressuposto é o constante e recíproco controle exercido entre eles.

Em última análise, não admitir a intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas é conspirar contra a teoria da separação dos poderes, que foi engrenada exatamente para impor limites ao poder e impedir a sua concentração, de modo a obstar abusos, desmandos e tirania. É deixar ao alvedrio exclusivo dos Poderes Legislativo e Executivo a concretização dos valores constitucionais.[...]



Em síntese, a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas políticas públicas decorre diretamente do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, explicitamente proclamado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que tem por fundamentos os princípios da legalidade e da separação dos poderes, com igual assento constitucional (p. 81-84).

No tocante à reserva do possível, Liberal (2018, p. 100-103) afirma, com base em dois argumentos de índole processual, que tal objeção não deve prosperar porque a) recai sobre o Estado o ônus da prova da impossibilidade material de adimplir com a obrigação e b) a comprovação da insuficiência financeira estatal ou falta de previsão orçamentária não conduz à improcedência do pedido, gerando reflexos apenas, e se for o caso, na fase executiva ou de cumprimento de sentença. Nesse sentido Dimoulis e Martins (2014) afirmam que, no contexto brasileiro, o argumento da reserva do possível interessa juridicamente, apenas, no momento da execução judicial de condenações à prestação, pelo Estado, de um direito social, e que sua utilização aponta para um “problema de tratamento desigual de titulares de direitos fundamentais, e não uma justificativa da reserva do possível como forma de relativizar a aplicação imediata dos direitos sociais” (Dimoulis, D, Martis, L, 2014, p. 101).

Quando a programaticidade dos direitos sociais é oposto nas decisões pesquisadas, a ideia veiculada é a de que o direito social pleiteado (e anunciado pela normativa constitucional) somente poderá ser usufruído quando o Estado, progressivamente, passar a oferecê-lo à generalidade das pessoas, ou seja, o titular do direito deverá aguardar a sua implementação progressiva pelo Poder Público. Tratando-se de direito integrante do núcleo mínimo essencial à manutenção da vida humana, o argumento não se sustenta, e nesse particular aplicam-se as análises de Dimoulis e Martins (2014) a respeito da eficácia imediata dos direitos fundamentais.

O princípio da isonomia foi o argumento que fundamenta a razão de decidir expressamente mencionada em quatro decisões analisadas, tendo sido ventilada em outras decisões de forma periférica. Esse argumento foi utilizado apenas em ações de natureza individual, ou seja, nas quais o sujeito ativo, autor da ação, requerer a concessão de um direito seu, embora esse mesmo direito seja atribuível aos demais cidadãos brasileiros (direito à moradia). A concretização de um direito conferido abstratamente à generalidade das pessoas não redundará em personalismos/subjetivismo porque a previsão de direitos fundamentais não é mero conselho, mas mandamento a ser cumprido pelo Po-



der Público: caberá o Legislativo dar os contornos normativos das políticas de atendimento ao direito, ao Executivo realizar as atividades materiais aptas a “fazer acontecer” o direito concretamente e ao Poder Judiciário está afeto o controle nos casos de omissão ou atuação ineficaz. Assim afirma Liberal (2018)

A realização do direito individual, no âmbito administrativo ou jurisdicional, não dá margem ao subjetivismo ou capricho, não concede privilégio a quem quer que seja, porque assegurado em lei; igualmente não prejudica outrem ou a coletividade, que poderá, caso assim entenda oportuno, também exercer o seu direito perante a administração pública ou em juízo (p. 96).

As objeções construídas pela jurisprudência brasileira revelam, portanto, uma contradição entre a pretensão normativa dos direitos sociais e o fracasso do Estado brasileiro na qualidade de provedor de serviços públicos essenciais à efetivação de tais direitos, garantidores de padrões mínimos de existência, bem como sinalizam para a seleção de argumentos específicos reorganizados retoricamente para patrocinar interesses específicos. O fio condutor dessa tensão está na forma de distribuição de justiça para os pobres através do sistema judicial

Considerações finais

O pano de fundo para a discussão e análise empreendidas é a distribuição de justiça entre os cidadãos brasileiros (ricos/pobres, pessoas/cidadãos, excluídos/inclusos, proprietários/não-proprietários), analisado pelo controle judicial de políticas públicas voltadas à pessoa em situação de rua, buscando explorar o caráter simbólico e cultural inscrito na retórica argumentativa de oposição aos pleitos nas decisões judiciais analisadas.

A Constituição Federal de 1988 alçou o homem à condição de fim e posicionou o Estado como instrumento, para garantir o bem-estar daqueles que estão submetidos ao seu império. Nesse contexto, o Poder Judiciário brasileiro, enquanto órgão estatal que exerce predominantemente a função de decidir sobre os conflitos de interesses que lhes são apresentados, depara-se, cotidianamente, com variadas questões representativas das mazelas que esgarçam e rompem o tecido social.

A constatação da existência de provocações ao Poder Judiciário, com a propositura de demandas judiciais que buscam a concretização de direitos da pessoa em situação de rua, revela a ausência ou ineficiência da ação do Estado brasileiro nesse campo e as decisões judiciais, que, supostamente, conduziram à pacificação social, desnudam a



existência de uma cidadania brasileira diferenciada, para a qual o acesso a direitos está interditados para determinadas pessoas, como as em situação de rua. A retórica judicial descompassada de importantes marcos teóricos promotores dos direitos fundamentais reforça a ruptura histórica na cidadania brasileira, demonstrada por meio do não reconhecimento de direitos sociais à pessoa em situação de rua.

Notas

¹ O presente ensaio resultou de pesquisa elaborada para a confecção de dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, tendo como orientadora a Profa. Dra. Anete Brito Leal Ivo.

² Na presente análise, a noção de desfiliação corresponde ao processo de ruptura e vulnerabilidade dos vínculos relacionais da pessoa nas diversas esferas de sociabilidade, como trabalho e família, conforme formulado por Castel (1998).

³ No contexto atual brasileiro, o encaminhamento institucional da questão da pessoa em situação de rua inicia-se com a inscrição dessas pessoas na rede oficial de prestação pública da assistência no chamado “Cadastro Único”, que as formaliza enquanto demandantes de benefícios e programas sociais públicos e, posteriormente, com o seu acompanhamento sob a responsabilidade e competência da unidade de Proteção Social Especial, localizada no âmbito municipal.

⁴ Referimo-nos ao quanto declarado do agravo regimental em recurso extraordinário n. 634643, assim ementado: Recurso Extraordinário. Ação Civil Pública. Abrigos para moradores de rua. Reexame de fatos e provas. Súmula 279 do stf. ofensa ao princípio da separação dos poderes. inexistência. agravo regimental desprovido. [...] Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido. (Supremo Tribunal Federal, 2012).

⁵ Nesse sentido, as imagens veiculadas pelos meios de comunicação sobre a população de rua contêm simultaneamente a visibilidade do fenômeno e a sua invisibilidade, forjando interpretações do mundo sem compreender as forças sociais que constroem os fenômenos (Porfírio, 2014, p. 64). Constituem-se uma espetacularização do fenômeno que ignora os cursos da vida, ao mesmo tempo em que erguem narrativas que colaboram para a manutenção de vulnerabilidade extremada dos laços sociais desses sujeitos.

⁶ Dinâmica das relações interpessoais de Marcel Mauss na teoria da dádiva.

⁷ O termo “letra fria da lei” é comumente utilizado na área jurídica para designar a aplicação ao caso concreto de uma regra jurídica por meio de simples subsunção normativa



ao fato, sem a utilização de outros recursos hermenêuticos, quando seria possível alcançar decisões distintas.

⁸ Ivo (2008, p. 73) explica que Simmel parte do princípio da caridade cristã (a dádiva) para identificar as tensões e paradoxos, implícitos nas distintas regulações da pobreza pela assistência, aquelas próprias à caridade cristã e a sua inscrição sob a tutela do estado no âmbito da cidadania e de acesso aos direitos.

Referências Bibliográficas

Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review*, Cambridge: Harvard, v. 113, n. 3, p. 633-720, jan. 2000. Recuperado de <http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/11/The-New-Separation-of-Powers.pdf>.

Bourdieu, P. (2003). *O poder simbólico*. (6ª edição). Rio de Janeiro, Brasil: Bertrand Brasil, 2003.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis, Brasil: Vozes.

Cunha, D. (2017). *Curso de Direito Constitucional*. (11ª edição). Salvador, Brasil: Editora JusPODIVM.

Coutinho, P. (2018). *A má-fé da Justiça*. In J. Souza, *A ralé brasileira: quem é e como vive*. (3ª edição). São Paulo, Brasil: Contracorrente.

Dimoulis, D. & Martins, L. (2014). *Teoria geral dos direitos fundamentais*. (5ª edição). São Paulo, Brasil: Atlas.

Ivo, A. B. L (2010). *Questão social e questão urbana: laços imperfeitos*. *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 58, p.17-33, abril 2010. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100002&lng=en&nrm=isso

_____ (2008). *Viver por um fio: pobreza e política social*. São Paulo, Brasil: Anablume.

Liberal, J.R. (2018). *Intervenção jurisdicional nas políticas públicas*. Salvador, Brasil: Editora JusPodivm.

Matta, R. (1997). *Carnavais, Malandros e heróis*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Rocco.

Mauss, M. (1974). *Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas*. *Sociologia e Antropologia*. v. II. São Paulo, Brasil: Edusp [1923-24].

Miranda, Fabiana Almeida. (2014). *Direito à saúde da população em situação de rua* (dissertação de mestrado). Universidade Católica do Salvador, Salvador, Brasil.



O'Donnel, G. (2000). Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina: uma conclusão parcial. In J. MÉNDEZ, G. O'Donnel & P.S. Pinheiro (Orgs.), *Democracia, violência e injustiça. O Não-Estado de direito no Brasil* (345-346). São Paulo, Brasil: Paz e Terra

Porfírio, Mariléa (2014). *População em situação de rua e direitos humanos na cidade do Rio de Janeiro: a invisibilidade no olhar dos meios de comunicação* (tese de doutoramento). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Recuperado de <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3604>.

Projeto Axé (2017). *Cartografias dos Desejos e Direitos: Mapeamento e Contagem da População em Situação de Rua na Cidade Salvador, Bahia, Brasil*. Salvador, Brasil.

Presidência da República do Brasil (2009). 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. *Diário Oficial da União* de 24 de dezembro de 2009, n. 246. Recuperado de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm

Supremo Tribunal Federal (2012). *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 634643 RJ*. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Joaquim Barbosa. *Diário de Justiça Eletrônico* de 13 de agosto de 2012, n. 158. Recuperado de <http://portal.stf.jus.br/>

_____ (2010). *Recurso extraordinário n. 607582*. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Marina Carolina Morais Paz. Relator(a): Min. Ellen Gracie. *Diário de Justiça Eletrônico* de 14 de setembro de 2010, n. 171. Recuperado de <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3819070>

Schuch, P. (2015). A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. In Fonseca, C.; Machado, H. (Orgs.). *Ciência, identificação e tecnologias de governo*. Porto Alegre, Brasil: Editora da UFRGS/Cegov, 2015. p. 121-145.

Simmel, G. (2014). *El pobre*. Versión de Javier Eraso Ceballos. Madrid, Espanha: Ediciones sequitur.

Souza, J. (2018). *A ralé brasileira: quem é e como vive*. (3ª edição). São Paulo, Brasil: Contracorrente.

Vieira, M. A., Bezerra, E. M., Rosa, C. (1994). *População de Rua, quem é, como vive, como é vista*. (2ª Edição). São Paulo, Brasil: Editora Hucitec.