



O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Alisson Alves Pinto¹

RESUMO: O objetivo do artigo é investigar o papel do Ministério Público na promoção e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua e quais os instrumentos jurídicos que o *Parquet* dispõe para a defesa dos interesses deste grupo social. A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância prática, jurídica e atualidade, haja vista que a República Federativa do Brasil é fundamentada na dignidade da pessoa humana e tem como objetivo a erradicação da pobreza. Será adotado o método dialético, mediante o emprego dos métodos auxiliares da pesquisa bibliográfica e legislativa.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Pessoas em situação de rua. Ministério Público. Vulnerabilidade. Direitos fundamentais.

THE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR IN PROMOTING AND ENFORCING THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF PEOPLE LIVING ON THE STREETS

ABSTRACT: The purpose of the article is to investigate the role of the Public Prosecutor in promoting and enforcing the fundamental rights of people on the streets and what legal instruments *Parquet* has to defend the interests of this social group. The choice of the theme is justified due to its practical, legal and current relevance, given that the Federative Republic of Brazil is based on the dignity of the human person and aims to eradicate poverty. The dialectical method will be adopted, using the auxiliary methods of bibliographic and legislative research.

Keywords: Social movements. Homeless people. Public ministry. Vulnerability. Fundamental rights.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo da presente pesquisa é investigar o papel do Ministério Público na promoção e efetivação de direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. A escolha do tema se justifica em razão de sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente em razão da necessidade de se dar eficácia aos direitos fundamentais prestacionais previstos no

¹ Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna-MG. Especialista em Direito Público pela PUC MINAS. Professor universitário. Advogado. E-mail: alvespintomg@yahoo.com.br. Rua Gerson Rodrigues Godin, 535, apto 102, bairro Itapuã, Unai-MG, CEP 38.610-132.



artigo 6.º da Constituição Brasileira de 1988, a fim de que se possa alcançar os objetivos fundamentais indicados no artigo 3º da Carta Magna.

Objetivando sistematizar o debate do tema proposto, desenvolveu-se inicialmente um estudo sobre a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil para, em seguida, discorrer acerca da noção de “mínimo existencial”, como conjunto de fatores e direitos que são condições para uma existência digna. Posteriormente, fez-se uma reflexão acerca da triste realidade das pessoas em situação de rua. E, finalmente, discorreu-se sobre o papel do Ministério Público para a promoção e efetivação dos direitos fundamentais deste grupo.

A constituição de 1988 instituiu não somente direitos e garantias fundamentais, mas todo um sistema garantista de proteção. Com efeito, os direitos sociais são essenciais ao Estado Democrático de Direito; são direitos fundamentais humanos de caráter prestacional, que por serem direitos de segunda geração, devem atuar de forma positiva, possibilitando melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem realizar a igualdade de situações sociais desiguais. São direitos que se ligam ao direito de igualdade. São pressupostos para a fruição dos direitos individuais, pois criam condições mais propícias para o alcance da igualdade real e do exercício efetivo da liberdade.

Significa dizer que o ordenamento jurídico pátrio, além de respeitar os requisitos formais que o legitima, deverá ser coerente com os princípios e valores constitucionais a um só tempo. Nesse sentido, o garantismo se vincula à ideia de limitação do poder estatal, de modo a evitar ocorrências de arbitrariedades e um sistema de proteção de bens e direitos, estendendo-se a todas as pessoas indistintamente, não apenas àquelas afetadas diretamente pelo poder punitivo do Estado.

Entretanto, apesar de possuírem existência e validade, diversos direitos, inclusive os considerados fundamentais, muito embora expressamente reconhecidos pela ordem constitucional e infraconstitucional vigentes, permanecem na realidade brasileira com suas eficácias aquém das esperadas, no mínimo perceptivelmente restringidas.

Nesse diapasão, o Ministério Público, órgão essencial na defesa dos interesses da sociedade expressos no ordenamento jurídico brasileiro, é parte importante na promoção dos direitos das pessoas em situação de rua. Isso porque, se a República Federativa do Brasil é fundamentada na dignidade da pessoa humana e tem como objetivo a erradicação da pobreza,



qualquer situação que se afaste desses princípios não pode se perpetuar, exigindo ação efetiva por parte, também, do *Parquet*. Segundo o art. 129 da CF:

São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (BRASIL, 1988).

A situação de rua é permeada pela pobreza e pelo não acesso a diversos direitos garantidos constitucionalmente. Para enfrentar essa situação, portanto, é importante a atuação incisiva e efetiva do Ministério Público, por força da função atribuída a ele pelo supracitado inciso II. Cabe ao membro do Ministério Público, portanto, tomar “as medidas necessárias” à garantia dos direitos das pessoas que nela se encontram. Tais medidas não devem ser restritas ao âmbito interno do órgão nem à via judicial.

A constituição brasileira de 1988 consagra uma série de direitos sociais no seu art. 6º, considerando sociais os direitos à saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, assistência aos desempregados. É possível aferir que o grupo de direitos sociais são heterogêneos entre si, não uma fórmula ou razão que determine alguma semelhança entre eles, um conteúdo tão disforme também dificulta a sua positivação e concretização.

A situação de rua em que se encontra considerável número de pessoas acaba por conduzir-lhes a uma posição de hipervulnerabilidade perante o corpo social, como se essa circunstância tivesse o condão de levá-las à invisibilidade, com a subtração da própria condição de ser humano. Não se ignora o peso de tal afirmação, todavia, o reconhecimento das dimensões do problema deve servir para despertar para a urgência no seu combate.

Ainda que a ideia de democracia não seja uniforme, nem encerra em si uma única interpretação, é possível dizer que ela pressupõe uma ideia contrária à exclusão social de grupos minoritários, ressaltando-se que uma das funções primordiais do Estado Democrático de Direito é garantir o direito das minorias gozarem dos bens jurídicos a ela disponibilizados no plano constituinte e instituinte. A pergunta problema que delimita o objeto da pesquisa é a seguinte: qual o papel do Ministério Público na promoção e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua?



Por meio da pesquisa bibliográfica e documental foi possível apresentar fundamentos teóricos para legitimar cientificamente o debate proposto, especialmente no que tange à função do *Parquet* para promoção e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. A construção das análises temáticas, teóricas, interpretativas e comparativas foi de essencial importância para viabilizar a abordagem crítica do objeto de pesquisa, levantando-se novas questões para o desenvolvimento de outras investigações.

2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

É imensamente salutar saber que a Lei Maior traz, em seu primeiro artigo, a determinação de que a Dignidade da Pessoa Humana é fundamento da República. E, sendo fundamento, todos os demais artigos e preceitos ali contidos serão buscados na forma, finalidade e objetivo desse fundamento: a Dignidade da Pessoa Humana.

Para Vilhena (2006, p. 64), a “dignidade é multidimensional e está associada a um grande conjunto de condições ligadas à existência humana, tais como a própria vida, passando pela integridade física e psíquica, integridade moral, liberdade, condições materiais de bem-estar [...]”.

É nessa esteira da dignidade da pessoa e, principalmente, a dignidade das pessoas em situação de rua que devem os construtores do direito pautar suas reflexões e atuações.

Esse princípio tem como pressuposto de existência tão somente a condição de ser humano. Não é necessário o desenvolvimento de quaisquer características para conferir aos indivíduos esse direito. Basta o fato de ser humano e viver em sociedade. “A dignidade humana [...] é atributo inerente a todas as pessoas, não pressupondo o gozo de capacidades e aptidões de qualquer natureza”. O mesmo autor salienta que “esse princípio auxilia na identificação dos direitos fundamentais, bem como é responsável em legitimar o Estado e o Direito”. (SARMENTO, 2016, p. 136).

Ainda, segundo Sarmento (2016), a legitimidade da ordem jurídica e do Estado se ampara em duas ideias basilares: democracia e respeito aos direitos humanos.

Ambas se nutrem da compreensão que alimenta o princípio da dignidade: as pessoas têm de ser respeitadas como iguais e tratadas como sujeitos e não como objetos, como agentes e não como cabeças de um rebanho [...] a dignidade humana deve ser



concebida como um direito fundamental em si, dotado de múltiplas facetas, ou como uma fonte de direitos fundamentais mais específicos. (SARMENTO, 2016, p. 137).

Diante dessa afirmação e em razão de sua vasta incidência, o princípio da dignidade humana pode ser considerado o corolário dos direitos fundamentais, devendo ser reconhecido e protegido pelo Direito.

Em artigo publicado em comemoração aos 20 anos da Constituição, o IPEA (2009) assevera que, ao positivizar os direitos fundamentais, reconhecendo a Dignidade da Pessoa Humana como princípio, reconhece as especificidades do humano que não é um ente abstrato, mas um ser concreto, que se relaciona com o mundo a partir de sua condição social de mulher, negro, indígena, idoso, criança, deficiente etc. E podemos acrescentar, as pessoas em situação de rua, que, dentro de suas variadas especificidades, são muitas, se relacionam com o mundo de uma forma muito particular; podemos dizer que, muitas vezes, a pessoa em situação de rua rompe com esse sistema de acumulação de bens, vivendo nas ruas na outra ponta que é a não acumulação, vivendo a privação do mínimo, que deve ser garantido por meio de políticas públicas eficazes.

Então, ao ser elevado à categoria de fundamento, vai funcionar como a expressão máxima da efetividade dos direitos humanos.

Mais à frente, no art. 3.º da Constituição Federal, dentre os objetivos fundamentais que a República deve buscar, estão os seguintes:

Art. 3.º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II – *omissis*;
III – erradicar a pobreza. (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, temos como fundamento a dignidade da pessoa humana, e como objetivos complementares a serem buscados, construir *uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Um não é possível sem o outro, e um não sobrevive sem o outro.

Não é possível fundar a República sob a égide da dignidade humana sem ter como objetivo a busca da erradicação da pobreza e da marginalidade. A pobreza foi considerada por Pierre Sané *et. al.* (2004, p. 30), Diretor-Geral Adjunto para Ciências Humanas e Sociais da UNESCO, como “grave violação aos direitos humanos [...] a pobreza não pode ser definida



como um padrão de vida, ou como determinados tipo de condições de vida: ela é, simultaneamente, a causa e o efeito da sonegação, total ou parcial, dos direitos humanos”.

Pobreza extrema e marginalidade são violações graves, sofridas diuturnamente por pessoas que se encontram em situação de rua. A rua é muitas vezes lugar do encontro como também lugar da violência. Essas duas faces convivem harmonicamente, não se dando conta de que a violência está ao lado do encontro, apesar de tão antagônicas.

Como pode o Estado Democrático de Direito existir, em sua plenitude, com a permanência de inúmeras violações aos direitos fundamentados na Constituição Federal Brasileira.

Quando se trabalha com a questão ora colocada, Direitos, Efetividade e Dignidade da Pessoa Humana, é importante trazer para a reflexão ensinamento do professor Dalmo de Abreu Dallari:

A expressão direitos humanos é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. [...] Para entendermos com facilidade o que significam direitos humanos, basta dizer que tais direitos correspondem às necessidades que são iguais para todos os seres humanos e que devem ser atendidas para que a pessoa possa viver com dignidade que deve ser assegurada a todas as pessoas. (DALLARI, 2004, p. 19).

É dever do Operador do Direito, ou melhor, do Construtor do Direito ousar na interpretação e na aplicação da lei, devendo buscar sempre, como fim, a dignidade da pessoa humana. De nada adianta, no aspecto da juridicidade, termos normas que, se aplicadas, não alcançarão a ‘dignidade da pessoa humana’. Interessante observar que a Constituição, em todo seu arcabouço legal, destaca uma normatividade baseada sempre nesses dois princípios, o da dignidade da Pessoa Humana e o Bem Comum, retratado como a construção de uma sociedade justa, livre e solidária. Portanto, não é sem motivo que encontramos alusão tanto à questão da dignidade como ao bem comum em vários artigos do texto constitucional.

Mas uma coisa é encontrarmos no texto constitucional referências claras e objetivas à questão dos direitos humanos, dignidade da pessoa humana com fundamento da República e a busca da construção de uma sociedade justa, livre e solidária, sem que tais direitos não sejam efetivados; não somente alguns, mas todos, pois, como preleciona Flávia Piovesan (2004, p. 18), “devem ser compreendidos em sua universalidade e indivisibilidade”.



Em excelente texto, a autora aborda a questão da efetividade com a questão da indivisibilidade:

Vale dizer, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais, enquanto, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação. Não há mais como cogitar da liberdade divorciada da justiça social, como também infrutífero pensar na justiça social divorciada da liberdade. Em suma, todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si. (PIOVESAN, 2004, p. 120).

Tomando, então, a efetividade dos direitos humanos como pressuposto básico para que a pessoa humana viva com dignidade, esse grupo populacional das pessoas que vivem em situação de rua vai encontrar normas garantidoras de direitos, mas também uma insuficiente efetividade dessas mesmas normas. Vale dizer, com isso, que as políticas públicas não alcançam esse grupo, mesmo sendo normas de direitos individuais e/ou coletivos. Por exemplo, encontramos nas ruas pessoas que, perante o direito, simplesmente não existem, pois não têm Certidão de nascimento, apesar de inúmeras campanhas com essa finalidade.

Considerando como pressuposto a dignidade, observa-se, pois, mais uma reflexão de Flávia Piovesan:

A declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 objetiva delinear uma Ordem Pública mundial fundada no respeito à Dignidade Humana, ao consagrar valores básicos universais. Desde seu preâmbulo, é afirmada a dignidade inerente a toda pessoa humana, titular de direitos iguais e inalienáveis. Vale dizer, para Declaração Universal a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos (PIOVESAN, 2004, p. 121).

A Constituição brasileira trouxe, nos primeiros artigos, as garantias e direitos fundamentais que cada homem e cada mulher devem gozar, independentemente de classe social, raça ou credo. Trouxe, ainda, como fundamento da República, a dignidade da pessoa humana, devendo ser observado em todas as situações em que lhe exigir aplicabilidade.

Neste contexto, a inclusão social da população em situação de rua faz parte de importante política nacional bem como constitui obrigação constitucional pelo Poder Público e sociedade civil, posto que indissociável dos fundamentos e objetivos republicanos esculpidos na Carta Magna.



Assim ensina Bobbio (1996), deve-se ter em mente, ao analisar a situação da efetividade dos direitos humanos, qual sentido de constarem na Constituição Brasileira e não serem garantidos aos Brasileiros? Qual o sentido tem a existência de uma norma se a mesma não tem efetividade? Quando não existe efetividade de direitos, cresce esse abismo social, existente justamente por que faltam igualdade, justiça e distribuição de riquezas.

O Ministério Público, devido ao seu caráter de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possui poder-dever de zelar pelos direitos sociais fundamentais, de forma a assegurar a plenitude do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988).

Assim, vale trazer à baila algumas ponderações sobre o direito ao mínimo existencial e sua relação com a concretização da dignidade da pessoa humana.

3 MÍNIMO EXISTENCIAL E CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A Constituição Federal (1988) elenca, em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e, em seu artigo 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos da República. Destes dois princípios decorre a noção de “mínimo existencial”, que reúne todo o conjunto de fatores e direitos que são condições para uma existência digna.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337:

A noção de ‘mínimo existencial’, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. (BRASIL, 2011, p. 7).

A omissão ou insuficiência na oferta de serviços e equipamentos socioassistenciais por parte do Poder Público configura violação ao dever do Estado de promover a dignidade da



pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos sociais elencados no art. 6º da CF (BRASIL, 1988).

Disso resulta a importância de se garantir o direito de acesso a serviços essenciais e à igualdade de oportunidades das pessoas em situação de rua diante da inércia do Estado, suscitando a intervenção do Ministério Público como órgão com atribuições para a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, 1988).

O art. 203 da CF dispõe que a assistência social será efetivada por meio de políticas públicas de promoção da cidadania e será prestada a todos os que dela necessitarem, especificando cinco objetivos referentes à garantia de direitos essenciais:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Apesar de esses incisos delimitarem os grupos-alvo das ações de assistência social, sabe-se que sua abrangência ultrapassa as cinco previsões, que constituem rol aberto. Tanto é assim que o art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, com redação nova dada pela Lei n. 12.435/2011, amplia consideravelmente esses objetivos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:
I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.
Parágrafo único - Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de



condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (BRASIL, 2011).

Importante destacar que tal ampliação é juridicamente válida, uma vez que a Constituição estabelece apenas o piso mínimo de proteção, podendo o legislador posteriormente ampliar o leque de protegidos.

Noutro ponto, com maior destaque, o art. 1.º da LOAS conceitua assistência social como sendo a “política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. E afirma: “trata-se de um direito do cidadão e dever do Estado”.

Pela cumulação da previsão contida no caput do art. 203 da CF, com a previsão contida no art. 1.º da LOAS, pode-se concluir que a assistência social deverá ser prestada a todos os que dela necessitarem, para a provisão dos mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas de que trata a Lei Federal. (BRASIL, 1988).

A aproximação dos conceitos de ‘mínimo social’ e de ‘necessidade básica’ à noção de ‘mínimo existencial’ constitui o conjunto de circunstâncias e de regras capazes de possibilitar a todos uma vida digna, longe da pobreza e das circunstâncias impeditivas do pleno desenvolvimento da pessoa, em sintonia com as previsões dos arts. 1º, III, e 3º, III, da CF. (BRASIL, 1988).

A assistência social, portanto, deve ser entendida como um direito do cidadão perante o Estado, garantia dos direitos individuais e sociais essenciais à emancipação intelectual, autopromoção e identidade, busca da felicidade e autodeterminação para as realizações pessoais.

No próximo item procurar-se-á discorrer sobre a realidade da população em situação de rua.

4 UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Segundo Simões Júnior (1992), desde a Antiguidade, já eram registrados grupos habitando as ruas e vivendo quase que exclusivamente da mendicância. A civilização grega e o Império Romano também geravam pessoas vivendo nas ruas; na Idade Média, há notícias,



inclusive, de certa ‘profissionalização’ da situação de rua. Na Era Industrial, houve repressão à difusão de atividades ligadas à vagabundagem e à mendicância.

Apesar de a população de rua existir desde o início das primeiras formações societárias, é com o advento do capitalismo que se torna um problema social, pois aqueles que não participam do processo de circulação de mercadorias simplesmente sobram e vão para o ‘olho da rua’.

Evidentemente não se trata de um mundo social que não é criado ou escolhido pelas pessoas que vivem nas ruas, pelo menos inicialmente, mas para o qual foram empurradas por circunstâncias alheias ao seu controle. Muitas dessas pessoas são trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, trabalhadores sazonais (migrantes e trecheiros), famílias que perderam a moradia, vítimas de vulnerabilidade social, pessoas com sofrimento mental, drogadição e uso abusivo de álcool e outras drogas.

Conforme as ideias de Lefebvre (1999), o desenvolvimento e o crescimento não caminham lado a lado, e o crescimento não conduz automaticamente ao desenvolvimento.

Sem dúvida a Revolução Industrial, a globalização e o avanço tecnológico trouxeram significativas vantagens para determinada parcela da população. Todavia, não conseguiu diminuir a desigualdade social; talvez tenha acentuado os problemas dela advindos: miséria extrema, discriminação, segregação social, violência, fome.

A sensação que se tem é a de que há uma competitividade selvagem pela ascensão social, inclusive entre aqueles de poder aquisitivo mais alto, gerando um sentimento explicado por Freud (1930) como o ‘o mal-estar na civilização’, propiciando uma atmosfera de agitação, inseguranças e expansão das possibilidades de experiência.

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2003) no texto ‘Poderá o direito ser emancipatório?’, conceitua o fascismo social como regime civilizacional e pluralista, produzido pela própria sociedade e ratificado pelo Estado. A população em situação de rua se encontra no que esse autor denomina de sociedade incivil, ou seja, faz parte de um grupo cujos direitos são completamente negados, e permanece totalmente excluída socialmente.

A sociedade incivil é aquela que se encontra apartada da possibilidade da conquista de direitos. Em outras palavras, trata-se de uma exclusão que vai além da recusa de direitos, assim definida pelo próprio autor:

A sociedade civil incivil corresponde ao círculo exterior ocupado pelos totalmente excluídos. Socialmente, são quase por completo invisíveis. Este é o círculo do

fascismo social, e, em rigor, os que habitam não pertencem à sociedade civil, uma vez que são atirados para o novo estado natural. Não possuem expectativas estabilizadas, já que, na prática, não possuem quaisquer direitos. (SANTOS, 2003, p. 25).

Berman (1986) entende que essa atmosfera é o que dá origem à sensibilidade moderna. Para o autor, no fenômeno da globalização, há mais coisas do que pode o olho apreender; as elites escolheram o isolamento e pagam por ele prodigamente; aqueles incapazes de fazer disso uma questão de opção são postos para ‘fora da cerca’ sem que se pergunte a sua opinião, são presos, desviados e levam um choque curto e grosso quando perambulam às tontas fora dos seus limites, sem notar os sinais indicadores de ‘propriedade privada’ ou sem perceber o significado de indicações não verbalizadas, mas, nem por isso, menos decididas de ‘não ultrapasse’.

A situação de rua em que se encontra considerável número de pessoas acaba por conduzir-lhes a uma posição de hipervulnerabilidade perante o corpo social, como se essa circunstância tivesse o condão de levá-las à invisibilidade, com a subtração da própria condição de ser humano. (OLIVEIRA, 2016). Não se ignora o peso de tal afirmação, todavia, o reconhecimento das dimensões do problema deve servir para despertar para a urgência no seu combate.

O autor reitera dizendo que “Resta patente a hipervulnerabilidade desse grupo social que, privado do exercício dos direitos humanos mais básicos de que são titulares, tem subtraído, por via reflexa, até mesmo o exercício da sua cidadania em manifesta exclusão social e política”. (OLIVEIRA, 2016).

Passa-se, portanto, à análise do papel do Ministério Público na promoção e efetivação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua e quais os instrumentos jurídicos que o *Parquet* dispõe para a defesa dos interesses deste grupo social.

5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

A inclusão social da população em situação de rua faz parte de importante política nacional bem como constitui obrigação constitucional pelo Poder Público e sociedade civil,



posto que indissociável dos fundamentos e objetivos republicanos esculpidos na Carta Magna. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a assistência aos desamparados, assim considerados a população vulnerável, em situação de rua, insere-se como direito social, previsto no artigo 6.º da Constituição Federal, propositadamente inserido no Título II, razão pela qual, como já foi dito, dever ser compreendido como verdadeira garantia constitucional. (MONTEIRO, VERAS, 2017, p. 9).

Somente se pode falar em manutenção de um Estado Democrático de Direito se observados e respeitados os direitos fundamentais e a democracia. Ao estabelecer os direitos fundamentais, bem assim os direitos sociais, como verdadeiras garantias constitucionais, base do Estado Democrático de Direito, a Constituição impõe a todos, de forma dirigente, notadamente aos detentores do poder, os limites (deveres negativos) ou tarefas (deveres positivos) que devem nortear a atividade estatal (deveres de proteção). (CALGARO; BURGEL, 2016).

O Estado, ao não possibilitar o efetivo exercício das liberdades fundamentais, mediante a colocação dos meios necessários à promoção da cidadania e dignidade da pessoa humana, viola preceitos fundamentais da Constituição Federal. (BRASIL, 2011).

Os direitos fundamentais sociais, previstos no art. 6.º da Constituição Federal, impõem obrigações de fazer ao Estado e são de aplicabilidade imediata - art. 5.º, § 1.º CF/1988. (BRASIL, 1988).

A esse respeito, Almeida (2010, p. 15), ao refletir sobre as preocupações da Constituição Federal quanto à proteção e efetivação dos direitos, convence-se de que “a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias constitucionais é garantia constitucional fundamental e, portanto, cláusula pétrea, sendo-lhe incompatível interpretação restritiva”.

“Ao Ministério Público compete, de acordo com o perfil constitucional (art. 127, *caput*), a defesa dos interesses sociais e individuais, dentre os quais há de se chamar atenção para o atendimento dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua”. (CALGARO. BURGEL, 2016, p. 8).

Dentro do seu perfil único e inovador no mundo, que não se limita ao exercício da titularidade da ação penal (art. 129, inciso I, da CF/88), mas inclui a defesa dos interesses coletivos da sociedade como verdadeiro advogado das causas coletivas, é de se esperar que, dentro do ‘poder de agenda’ do Ministério Público de fiscalizar e cobrar do Poder Público,



inclua-se preocupação com as questões relacionadas com os direitos das pessoas em situação de rua.

Nesse sentido, são funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. [...]. (BRASIL, 1988).

A situação de rua é permeada, como já foi exposto, pela pobreza e pelo não acesso a diversos direitos garantidos constitucionalmente. Para enfrentar essa situação, portanto, é importante a atuação incisiva e efetiva do Ministério Público, por força da função atribuída a ele pelo supracitado inciso II. (CORRALO; STURZA; KOURY, 2019).

Cabe ao membro do Ministério Público, portanto, tomar ‘as medidas necessárias’ à garantia dos direitos das pessoas que nela se encontram. Tais medidas não devem ser restritas ao âmbito interno do órgão nem à via judicial. Com efeito, no que tange às políticas voltadas ao atendimento e à garantia de acesso aos direitos das pessoas em situação de rua, é imprescindível que haja uma abordagem ampla, interdisciplinar, capaz de agregar atores diferentes, a fim de que se atinja maior efetividade no tratamento de uma questão tão complexa. A defesa da democracia, a garantia da prevalência do Estado Democrático de Direito, e a efetivação da justiça social não se restringem ao *locus* do Poder Judiciário. Esses valores podem – e devem – ser tratados e efetivados em qualquer momento e fazer parte de todas as formas de atuação do MP, inclusive, e preponderantemente, fora – ou antes – de movimentar o Poder Judiciário. A máquina judiciária não deve ser tratada como lugar exclusivo para efetivação dos direitos fundamentais. (CNMP, 2015, p. 25).

No Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade Resolução PGJMG n. 71/2012 por meio da Nota Técnica/FPRS n. 05/2014, destaca que,

É sabido que o MP, com a CF de 1988, possui legitimidade – jurídica e social – para fomentar e implementar esses direitos diretamente com a sociedade, sem a necessidade de intermediação do Poder Judiciário. Em suma, o MP pode – até mesmo deve – atuar como agente transformador da realidade social, inclusive articulando entidades, órgãos e pessoas interessadas na promoção de direitos das pessoas em situação de rua. Com isso não se quer, no entanto, dizer que o órgão não deve tomar medidas judiciais. Nos termos do inciso III do artigo 129 da CF, cabe também ao MP promover o inquérito civil e a ação civil pública na defesa dos direitos da população em situação de rua. (FPRS, 2012, p. 16).



Novamente no Guia de Atuação Ministerial de 2015, várias informações acerca dos direitos das pessoas em situação de rua são evidenciados, um dos seus trechos diz o seguinte:

O que se pretende demonstrar é a importância de não se restringir a esses instrumentos, haja vista que podem, muitas vezes, não ser aptos a uma resposta adequada ao fenômeno. Por se tratar de uma questão delicada e multifacetada, a vulnerabilidade a que se sujeitam as pessoas em situação de rua demanda um trabalho de acompanhamento cuidadoso e contínuo. (CNMP, 2015 p. 25).

De fato, o Ministério Público, devido ao seu caráter de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possui o poder-dever de zelar pelos direitos sociais fundamentais, de forma a assegurar a plenitude do Estado Democrático de Direito. (BRASIL, 1988).

O que é preciso - seja na ação política do poder público, seja das instituições do sistema de justiça, em especial Poder Judiciário e Ministério Público - é estabelecer carta de ações e missões institucionais voltadas à promoção de direitos e à potencialização da cidadania das pessoas em situação de rua. Mais do que isso, há imperiosa necessidade de que agentes públicos comprometidos com um mundo verdadeiramente ético se sensibilizem com a situação de tais pessoas, chamando atenção para o tema, com o escopo de debatê-lo e viabilizar alternativas dignas para elas.

6 CONCLUSÃO

Na esteira da nossa reflexão, incompleto está o nosso Estado Democrático de Direito, se “todas as pessoas” não tiverem garantidos todos esses direitos. Por isso, devemos buscar o Estado Social de Direito, que servirá de sustentação para a existência plena de nosso verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Dignidade, Igualdade e Liberdade são princípios norteadores do Direito, em vista da busca da realização da verdadeira e completa justiça.

A fim de concretizar os direitos fundamentais da população em situação de rua e, via de consequência, afastar a crítica quanto ao caráter meramente simbólico da legislação pertinente à matéria, cumpre a adoção, pelo poder público, de medidas integradas com os



demais entes da federação, respeitada a autonomia federativa. O desmembramento das ações pelos estados não se apresenta como via adequada para o combate do problema.

Não se pode olvidar, nesse processo, da necessidade de oitiva da população diretamente interessada, sobretudo mediante a realização de audiências públicas, de modo que a elaboração das estratégias de atuação envolva o levantamento dos fatores considerados por esses indivíduos como encadeadores de qualidade de vida e bem-estar. Neste contexto, ao Ministério Público, em especial, cabe dispor de estrutura técnica e interdisciplinar e especializada que permita identificar o órgão de execução responsável por promover, dentre outras ações, escuta qualificada das representações de moradores, os quais devem ser respeitados pela política urbana, pelo menos numa cidade que se pretenda democrática e, mais do que isso, sensível. O Ministério Público deve ser instituição que, em nome do “outro” (pessoa em situação de rua), interpela o governo, provocando-lhe disponibilização de equipamentos, espaços, programas e serviços voltados ao atendimento da população.

O atingimento de expressos objetivos relacionados à política nacional para a população em situação de rua (art. 7.º do Decreto n. 7.053/09) bem como a instituição de adequados e eficientes programas de amparo oriundos dos serviços sociais (art. 23, § 2.º, inciso II, da Lei n. 8.742/93) devem ser cobrados, principalmente, por instituições como o Ministério Público, além de receber a apropriada decisão do Poder Judiciário.

A par das normas citadas, os valores estampados na própria Constituição da República (dignidade da pessoa humana e cidadania – art. 1.º, incisos I e II – assim como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e marginalização – art. 3.º, incisos I e III) são as fontes primárias para que as instituições mencionadas busquem a concessão de um tratamento digno pelo Poder Público com relação às pessoas em situação de rua.

A pessoa em situação de rua, em toda a sua exterioridade, negatividade e exclusão, não deixa de ser o expoente de um modelo econômico absolutamente desigual que propicia excessiva tutela de propriedade para alguns em detrimento de falta de acesso a condições mínimas de dignidade para outros.

E nossa utopia é que os Direitos Fundamentais sejam efetivamente garantidos a todas as pessoas que se encontram em situação de rua, para que se tornem verdadeiros cidadãos.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria Crítica do Direito e o acesso à justiça como novo método de pensamento. **Revista MPMG Jurídico**. Belo Horizonte, Ano V - N. 19 n. 19, p. 8-17, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/460>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ARANGO, Rodolfo. Justiça Social: uma questão de direito. In: ORTIZ, Maria Elena Rodrigues (Org.). **Constitucionalismo, Estado Social de Direito e realização integral dos direitos**. Rio de Janeiro: DP&A e FASE, 2004.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

BOSON, Gérson de Britto Mello. Direitos Humanos. Direitos Humanos. **Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos**. v. 1. p. 351. DTR/2012/752 – Revista dos Tribunais. RT 516/233, out./1978.

BRASIL. **Decreto Presidencial n. 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, Seção 1, 24 dez. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337 (ARE 639.337 AgR/SP)** Segunda Turma. Rel. Min, Celso de Melo. D.j. 23 ago. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&d ocID=627428>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n]. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1º abr. 2020.

_____. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 1º abr. 2020.

CALGARO, Cleide; BURGEL, Caroline Ferri. **O estado democrático de direito e a garantia dos direitos fundamentais individuais: um repensar do modelo de formação política**. **Âmbito Jurídico**, 1º abr. 2016. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cader nos/direito-constitucional/o-estado-democratico-de-direito-e-a-garantia-dos-direitos-fundam entais-individuais-um-repensar-do-modelo-de-formacao-politica/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília:



CNMP, 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf. Acesso em: 1º abr. 2020.

CORRALO, Giovani da Silva; STURZA, Janaína Machado; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. (coord.) **Direitos sociais e políticas públicas I**. Recurso eletrônico on-line. CONPEDI/CESUPA. Florianópolis: CONPEDI, 2019. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/048p2018/6tx47axf/GHB7BcD5Es7U9s9g.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

FREUD, Sigmund. **O Mal-Estar na Civilização**. 1930, V. XXI §. Disponível em: <http://www.gabrieltorres.xpg.com.br/puc/o_mal_estar_na_civilizacao.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.

FPRS. **Fórum Permanente de Resultados para a Sociedade Resolução PGJMG nº 71/2012. Nota Técnica/FPRS n. 05/2014**. Comissão de Prevenção aos Conflitos Urbanos e Inclusão Social. Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA9462A8E8601463EFD819D2635>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Resgate dos direitos humanos em situações adversas em países periféricos**. Disponível em: <www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/articloe/view/227>. Acesso em: 27 mar. 2020.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. 2009. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LOPES, Naiara de Oliveira Basilio. **O Ministério Público na Constituição Federal de 1988**. 43 p. Monografia, FACISAS - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Sinop / Unic Sinop – Aeroporto. 2015.

MAZZUOLI, Valério de Oliveria. **Curso de direitos humanos**. 4 ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antônio Tolrino de Rezende. **A questão habitacional no Brasil**. Mercator, Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/mercator/v16/1984-2201-mercator-16-e16015.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

OLIVEIRA, Laís Santos. População em situação de rua no Brasil: da invisibilidade à crise de inefetividade dos direitos humanos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4837, 28 set. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52032>>. Acesso em: 7 mai. 2020.



PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **A universalidade e a indivisibilidade dos Direitos Humanos**: desafios e perspectivas. In: BALDI, César Augusto (Org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 45/71.

_____. Direitos Humanos, o Princípio da Dignidade Humana e a Constituição Brasileira de 1988. **Revista dos Tribunais**. v. 833 p. 41. Mar./2005. Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos. v. 1. p. 205. Ago. /2011DTR/2005/203.

SANÉ, Pierre. Pobreza, a próxima fronteira na luta pelos Direitos Humanos. In: WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovitch (Orgs.). **Pobreza e Desigualdade no Brasil – Traçando novos caminhos para a inclusão social**. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2004. p. 27-44. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133974>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. Poderá o Direito ser emancipatório? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. 2003. p. 03-76. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/1180#notes>>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico constitucional. In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (Org.). **Dignidade humana e direitos sociais e não-positivismo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

SARMENTO, Daniel. A Liberdade de Expressão e o Problema do *Hate Speech*. **Revista de Direito do Estado (RDE)**, Rio de Janeiro: ano 1, n. 4, out./dez. 2006. p. 53-105.

_____. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 376p. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/53314849/dignidade-da-pessoa-humana-daniel-sarmento-2016-pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: RT, 1990.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. **Moradores de rua**. São Paulo: Polis, 1992.

VILHENA, Oscar Vieira. **Direitos fundamentais**: uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2006.

