

**ANTÔNIO GONÇALVES PEREIRA MORAES**

**COVID-19 E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE  
RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:**

**O QUE O DIREITO TEM A VER COM ISSO?**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**



**ANTÔNIO GONÇALVES PEREIRA MORAES**

**COVID-19 E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE  
RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:**

**O QUE O DIREITO TEM A VER COM ISSO?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento Direito do Estado (DES), da  
Faculdade de Direito da Universidade de São  
Paulo, como requisito parcial para obtenção do  
título de bacharel em Direito, sob orientação da  
Professora Associada Dra. Maria Paula Dallari  
Bucci.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2022**



*Ao Manuel Messias, amigo que fiz nos arredores do Largo de São Francisco, e a todas as pessoas em situação de rua que são tão maltratadas pela nossa sociedade e pelo Poder Público.*

*“Prédios vão se erguer  
E o glamour vai colher  
Corpos na multidão. Na minha mente várias portas  
E em cada porta uma comporta  
Que se retrai e às vezes se desloca  
E quantos segredos não foram guardados nessa maloca  
Flutuar no céu poluído dessa cidade e beber  
Toda sua mentira  
Esperança minha, torneira sem água  
Moeda? É religião que alicia  
Vamos cantar pra nossos mortos  
Vamos chorar pelos que ficam  
Orar por melhores dias  
E se humilhar por um novo abrigo”*  
(Criolo, *Casa de papelão*)

## AGRADECIMENTOS

Mais do que agradecer àqueles e àquelas que me ajudaram a concluir este trabalho, gostaria de agradecer a diversas pessoas e instituições que fizeram parte da minha trajetória de graduação que proximamente se encerra.

Agradeço, em primeiro lugar, a Professora Maria Paula Dallari Bucci, referência acadêmica que aceitou me orientar neste trabalho.

Agradeço, por mais de cinco anos de muito aprendizado, à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Nela pude participar de espaços incríveis como o Grupo Direito e Subdesenvolvimento: o desafio furtadiano, onde aprendi as amarguras e as belezas de nosso país e de como devemos batalhar pelo seu desenvolvimento, e o Grupo de Pesquisa e Estudos de Inclusão na Academia (GPEIA), ambiente no qual aprendo semanalmente com nossas ricas leituras e discussões, na elaboração de uma pesquisa que, sem dúvidas, trará grandes contribuições ao entendimento de nossa faculdade. A todos os integrantes e pesquisadores desses grupos, meu agradecimento.

Além disso, sou grato à FDUSP por poder me proporcionar seis meses incríveis de intercâmbio na Suíça, na Universidade de Zurique. Estendo meus agradecimentos à *Heyning-Roeli Foundation* que me auxiliou financeiramente durante esse período. Das pessoas que conheci e viveram comigo na Suíça, sou grato especialmente a Manon, Amanda, Cristiano e Léo. Além deles, Chica, Nicolo, Otto e Marta também foram essenciais nessa aventura.

Para que tudo isso fosse possível, há por trás a universidade pública. Por isso, agradeço aos contribuintes do Estado de São Paulo, especialmente os mais desfavorecidos, que sustentam financeiramente a USP, mas que ainda pouco lhes retorna.

A meus pais, Roberta e Aluisio, por todo esforço e incentivo. A minha irmã Teresa, por todo amor, e a meus “irmãos do coração”, pelo companheirismo. Agradeço também minhas avós, Stella e Cornélia, duas mulheres inspiradoras.

Devo um agradecimento também à companhia dos meus amigos que por tanto tempo me trazem alegrias. Por fim, agradeço a Isabella por todo carinho e compreensão pelas minhas ausências, especialmente nesta reta final.



## RESUMO

Este trabalho busca pensar o lugar e o papel do direito e dos juristas nas questões concernentes à população em situação de rua. Nesse sentido, a pergunta de pesquisa que se pretende responder é: Pode o direito contribuir para mitigar a grave situação das pessoas em situação de rua e lhes assegurar direitos básicos? Para respondê-la, a pesquisa se vale de revisão, ainda que incipiente, da literatura mais relevante sobre: (i) a população em situação de rua, com foco na cidade de São Paulo; (ii) a pandemia de Covid-19 no Brasil e seus impactos sobre a população de rua; e (iii) o direito nas políticas públicas. A hipótese é que o direito, enquanto instrumento de organização social e de poder, pode contribuir para reverter essa grave situação, desde que se concentre em seu potencial transformador, de promotor de transformações na realidade social. Desse modo, o direito e os juristas poderão auxiliar a mitigar o dramático cenário desse grupo populacional e, ao mesmo tempo, afastar o papel de legitimador das desigualdades que, muitas vezes, o direito toma para si.

**Palavras-chave:** população em situação de rua; políticas públicas; direito e políticas públicas; Covid-19; São Paulo.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	13
2. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO .....	17
2.1. Pré-pandemia de Covid-19: dados, histórico e contexto .....	19
2.1.1. O reconhecimento legal da pessoa em situação de rua .....	19
2.1.2. Dados censitários .....	22
2.1.3. Perfil socioeconômico.....	26
2.2. Durante a pandemia de Covid-19: novas questões e velhos problemas .....	31
2.2.1. Covid-19 no Brasil.....	31
2.2.2. Covid-19 nas ruas da cidade de São Paulo .....	35
3. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM VOLTADA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	45
3.1. Questões de competência: os municípios no federalismo brasileiro .....	45
3.2. Políticas públicas para a população em situação de rua .....	51
3.3. Direito e Políticas Públicas .....	63
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	71
REFERÊNCIAS .....	75



## 1. INTRODUÇÃO

Não é de hoje que a população em situação de rua representa uma questão importante a ser enfrentada pelos governos brasileiros em seus níveis federal, estadual e municipal. O problema, porém, parece ter ganhado outra dimensão mais recentemente, aparecendo com maior frequência no debate público e entre as preocupações dos governantes, particularmente dos prefeitos. Isso se deve ao visível aumento do número de pessoas que se encontram nas ruas das grandes metrópoles brasileiras e ao agravamento da criticidade da situação dessa população nos últimos anos em função de sucessivas crises de caráter econômico, social, político e, a partir de março de 2020, sanitário, em função da pandemia de Covid-19.

De acordo com a estimativa mais recente – baseada em dados do Centro Suas<sup>1</sup>, do Cadastro Único<sup>2</sup> e de um conjunto de índices sobre vulnerabilidade e urbanização – há 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil no ano de 2022. Esse número demonstra que esse grupo populacional cresceu 38% entre 2019 e 2022 e 211% entre 2012 e 2022. Enquanto isso, a população brasileira cresceu 11% na última década. Além de alarmante, esse número é, segundo o próprio autor da pesquisa, subestimado, uma vez que se fez uso apenas de dados oficiais. Ou seja, representa apenas “o número de pessoas em situação de rua que o Estado consegue enxergar”<sup>3</sup>.

A cidade de São Paulo, por exemplo, é um belo retrato dessa problemática. Ao lado da opulência que caracteriza a cidade, a paisagem é marcada pela miséria e por um altíssimo número de pessoas em situação de rua. O tema, que ganhou notoriedade no contexto das eleições municipais da cidade no ano de 2020, ainda não recebe, porém, a devida atenção e urgência necessárias. Tal descaso governamental também se reproduz na produção acadêmica, especialmente no campo do Direito, constituindo-se como uma lacuna do conhecimento jurídico<sup>4</sup>.

Diante desse cenário e com enfoque no Município de São Paulo, esta pesquisa partiu das seguintes indagações: Como a pandemia de Covid-19 afetou a população em situação de rua? Quais são as principais políticas públicas voltadas a ela? Qual é o tratamento jurídico

---

<sup>1</sup> Censo realizado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através de informações das secretarias municipais de assistência social.

<sup>2</sup> O Cadastro Único é, sinteticamente, uma base que congrega dados das pessoas cadastradas em programas sociais do governo federal.

<sup>3</sup> NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)*. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, p. 10.

<sup>4</sup> RIBAS, Luciana Marin. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública*. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 18.

direcionado a esse grupo populacional? Quais são os principais diplomas normativos que a dizem respeito?

Além dessas perguntas, o foco jurídico da pesquisa surge da tentativa de se pensar o lugar e o papel do direito e dos juristas nesse tema. Assim, o problema de pesquisa pode ser expresso da seguinte maneira: Pode o direito contribuir para mitigar a grave situação das pessoas em situação de rua e lhes assegurar direitos básicos? A hipótese é que o direito, enquanto instrumento de organização social e de poder, pode contribuir para reverter essa grave situação, desde que se concentre em seu potencial transformador, de promotor de transformações na realidade social. Desse modo, o direito e os juristas poderão auxiliar a mitigar o dramático cenário desse grupo populacional e, ao mesmo tempo, afastar o papel de legitimador das desigualdades que, muitas vezes, o direito toma para si.

É diante da relevância do tema e de sua baixa produção no campo do direito que este trabalho se apresenta. Para tanto, o marco temporal da crise sanitária de Covid-19 foi um elemento central analisado no trabalho, uma vez que a doença se mostrou como mais um agravante e perigo para a população em situação de rua, a qual já é exposta a uma série de riscos à saúde.

Além disso, a escolha da cidade de São Paulo como recorte espacial se justifica pela sua importância e por abrigar o maior número de pessoas em situação de rua da América Latina<sup>5</sup>. É verdade que, quando comparada com outras cidades brasileiras, São Paulo apresenta uma rede de proteção social à população de rua razoavelmente bem estruturada e conta com importantes avanços normativos. No entanto, é nítido que as políticas públicas não estão sendo efetivas em assegurar direitos mínimos a essa população e nem em mitigar o problema.

A metodologia implementada neste trabalho se baseia na sistematização, ainda que incipiente, da literatura monográfica mais recente e relevante sobre: (i) a população em situação de rua, com foco na cidade de São Paulo, como as produções de Jorge Broide e Emilia Estivalete Broide<sup>6</sup> e Luciana Marin Ribas<sup>7</sup>; (ii) a pandemia de Covid-19 no Brasil e seus impactos sobre

---

<sup>5</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 85.

<sup>6</sup> BROIDE, Emilia Estivalete (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutiúba: Juruá, 2018.

<sup>7</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

a população de rua; e (iii) o direito nas políticas públicas, com destaque aos trabalhos de Maria Paula Dallari Bucci<sup>8</sup> e Diogo Coutinho<sup>9</sup>.

Para buscar compreender todas essas questões, esta monografia está dividida em dois capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2 (“A população em situação de rua no Município de São Paulo”) busca sistematizar dados, histórico e contexto da população em situação de rua no contexto anterior à pandemia e identificar as implicações geradas pela crise sanitária sobre esse grupo populacional. Já o capítulo 3 (“Direito e Políticas Públicas: uma abordagem voltada à população em situação de rua”) tem por finalidade pensar as políticas públicas direcionadas às pessoas em situação de rua e apresentar um ferramental teórico que pode ajudar os profissionais do direito a pensarem e atuarem sobre essa questão. Para isso, valemo-nos especialmente de aportes teóricos da abordagem Direito e Políticas Públicas e, em menor grau, do Direito Antidiscriminatório. Por fim, nas considerações finais há a sistematização dos principais achados e a reanálise da hipótese inicial.

---

<sup>8</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

<sup>9</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200.



## 2. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

De acordo com o parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 7.053, de 26 de dezembro de 2009, o qual instituí a Política Nacional para a População em Situação de Rua, 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<sup>10</sup>.

A partir dessa definição normativa, pode-se intuir a complexidade da questão. Ou seja, a população em situação de rua é composta por um grupo heterogêneo, com causas e demandas específicas, no qual cada caso apresenta suas particularidades. Isso dificulta ainda mais a elaboração de políticas públicas, já que “os problemas surgidos nas ruas não possuem uma única causa e, portanto, não existe uma única solução”<sup>11</sup>.

Além disso, o próprio termo “situação de rua”, considerado como politicamente correto, ilustra a condição de temporalidade e provisoriação. E isso não é por acaso: tal cuidado em sua representação “é essencial para evitar que seu tratamento signifique mais uma representação de preconceitos e um novo obstáculo à persecução de direitos, especialmente no que diz respeito ao acesso à justiça, em seu sentido amplo”<sup>12</sup>.

De todo modo, é possível afirmar que se trata de uma população marcada pela vulnerabilidade, invisibilidade, estigmatização e preconceitos de ordem de raça, classe, gênero, orientação sexual, entre outros, que acabam, ao fim e ao cabo, por desumanizá-la. “Sob a ótica dos direitos humanos e sociais”, as pessoas em situação de rua “são sujeitos de direito que

---

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 23 dez. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias..) Acesso em: 25 maio 2021.

<sup>11</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 26.

<sup>12</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 52.

carecem, entre outros, de saúde, trabalho e moradia, como primeiro passo para a conquista de uma vida autônoma e quem sabe, a saída da rua”<sup>13</sup>.

Um dos principais problemas referentes ao entendimento sobre a população em situação de rua é a ausência de dados e/ou dados confiáveis. Apesar de previsto na Política Nacional para a População em Situação de Rua em seu art. 7º, III<sup>14</sup>, não há contagem oficial da população em situação de rua no Brasil. Vale dizer que ela não faz parte do censo nacional organizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inclusive do censo em andamento em 2022. Essa ausência de levantamentos oficiais também ocorre em muitos países, nos quais os institutos responsáveis pelos censos demográficos não o realizam. Isso se deve, em especial, a duas dificuldades: (i) “identificar e entrevistar pessoas sem domicílio, sem locais permanentes de trabalho e com alta mobilidade pelas ruas das cidades”; e (ii) percorrer as grandes extensões territoriais das áreas urbanas<sup>15</sup>. Esse problema penaliza a compreensão sobre quem são as pessoas em situação de rua (perfil socioeconômico) e quantos são, de modo a dificultar demasiadamente a estruturação de políticas públicas<sup>16</sup>.

Dito isso, importante pontuar que se percebe nos últimos anos um agravamento da criticidade da situação dessa população e seu visível aumento nas ruas, especialmente a partir de 2017, quando o país se viu imerso em crises política e econômica, o que levou ao aumento do desemprego e da miséria. Nesse contexto, a pandemia de Covid-19, que emerge no país no mês de março de 2020, mostrou-se como mais um agravante e perigo para a população em situação de rua, a qual já é exposta a uma série de riscos à saúde devido à precariedade das condições de vida em que se encontra<sup>17</sup>.

A fim de compreender melhor essas problemáticas, este capítulo está dividido em duas seções. Na primeira apresentaremos dados, histórico e contexto da população em situação de rua no cenário anterior à pandemia, o que abarca o reconhecimento legal da pessoa em situação de rua (subseção 2.1.1.), os dados censitários (subseção 2.1.2.) e o perfil socioeconômico (subseção 2.1.3.). Na segunda seção trataremos dessa população durante o cenário pandêmico,

---

<sup>13</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 7.

<sup>14</sup> “Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua”.

<sup>15</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 107.

<sup>16</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 14.

<sup>17</sup> HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1065, ago. 2020.

com destaque à crise sanitária de Covid-19 no Brasil (subseção 2.2.1.) e suas implicações para as pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo (subseção 2.2.2.).

## 2.1. Pré-pandemia de Covid-19: dados, histórico e contexto

### 2.1.1. O reconhecimento legal da pessoa em situação de rua

O tratamento legal voltado às pessoas em situação de rua esteve historicamente associado a uma lógica punitivista e estigmatizante. Foi apenas em 30 de dezembro de 2005, com a Lei nº 11.258, que a população em situação de rua foi incluída como destinatária dos serviços socioassistenciais, alterando, assim, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993).

Esse “reconhecimento normativo tardio da pessoa em situação de rua como sujeito de direito” é revelador, na medida em que se “reflete no tratamento dispensado a essas pessoas pelo Poder Judiciário”, o qual as trata, na maioria das vezes, de modo “punitivo e não protetivo”<sup>18</sup>.

Entretanto, há de se destacar a existência de órgãos da própria estrutura administrativa brasileira que atuam em sentido contrário a essa lógica de violência. O maior exemplo talvez seja a Defensoria Pública. Criada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e prevista em seu art. 134<sup>19</sup>, a Defensoria Pública é responsável por viabilizar o acesso qualificado à justiça de “cidadãos que, por diversos motivos, não possuem condições de conhecer seus direitos e/ou reclamar da violação destes”<sup>20</sup>. Tal acesso à justiça – previsto no art. 5º, XXXV<sup>21</sup>, enquanto desdobramento do princípio da igualdade (art. 5º, *caput*) – não diz respeito apenas à atuação judicial, mas também abarca educação em direitos e atuação extrajudicial, incluindo

<sup>18</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 40-41.

<sup>19</sup> “Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

<sup>20</sup> ROCHA, Amélia Soares da; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. A atuação da defensoria pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania da população em situação de rua: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 648.

<sup>21</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

contribuições “ao aprimoramento das políticas públicas e da produção das leis”<sup>22</sup>. Sobre as pessoas em situação de rua, a Defensoria Pública tem um papel relevante “na promoção, proteção e defesa de seus direitos, propiciando visibilidade qualificada às suas demandas, identidades e necessidades”<sup>23</sup>. Assim, em 2011, a instituição introduziu atendimentos especializados para essa população, com uma atuação que se volta, na maioria dos casos, a pedidos de benefícios sociais e previdenciários<sup>24</sup>.

Outra instituição que tem relevância na proteção à população em situação de rua é o Ministério Público. Previsto no art. 127 da CF/88<sup>25</sup>, o órgão tem como incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse sentido, possui “a função de acompanhar a implantação de políticas públicas e tutelar os interesses de grupos vulneráveis”<sup>26</sup>. Por isso, com relação às pessoas em situação de rua, “o Ministério Público tem o dever de agir para transformar a realidade dessas pessoas, resgatando-lhes a dignidade quando esta não se fizer presente e garantindo-lhes o mínimo necessário a sua existência”<sup>27</sup>. Tal atuação pode se dar por instrumentos como a ação civil pública “para a garantia da eficácia social da Política Nacional para População em Situação de Rua e das políticas de assistência social”, a ação penal “para combater as violações e violências a que estão sujeitas essas pessoas”, bem como outras estratégias administrativas de caráter

---

<sup>22</sup> ROCHA, Amélia Soares da; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. A atuação da defensoria pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania da população em situação de rua: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 657.

<sup>23</sup> ROCHA, Amélia Soares da; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. A atuação da defensoria pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania da população em situação de rua: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 658.

<sup>24</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 44.

<sup>25</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

<sup>26</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 47.

<sup>27</sup> LIMA, Paulo Cesar Vicente de; SANTOS, Yuri Alexandre dos. O papel do Ministério Público na busca da eficácia social da política nacional dos direitos das populações em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 625.

“preventivo e resolutivo”<sup>28</sup>, com base no inciso II do art. 129 da CF/88<sup>29</sup>. Sob o ponto de vista legal, o principal diploma normativo voltado à população em situação de rua é o Decreto nº 7.053, de 26 de dezembro de 2009, que instituí a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a qual seria implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem, como previsto no art. 2º<sup>30</sup> e no art. 6º, III<sup>31</sup>.

Além da definição legal de população em situação de rua (art. 1º, parágrafo único) já exposta acima, o diploma prevê que os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população (art. 3º). Ademais, dispõe sobre os princípios (art. 5º), as diretrizes (art. 6º) e os objetivos (art. 7º) que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Esse reconhecimento normativo, por mais que tardio, é crucial. Fruto de muita luta dos movimentos sociais e de segmentos da sociedade civil, a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua representou um passo fundamental na humanização e no reconhecimento da pessoa em situação de rua como sujeito de direito.

No âmbito municipal, São Paulo foi uma das primeiras cidades a aderir formalmente a Política Nacional para a População em Situação de Rua, o que ocorreu em 28 de maio de 2013. Tal adesão permitiu a formalização de outras normativas voltadas a essa população. Como exemplos mais relevantes, pode-se citar a criação do Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua – Comitê PopRua, já em 25 de março de 2013, através do Decreto nº 53.795. O Comitê PopRua – que segue a previsão do art. 3º do Decreto nº 7.053/2009 – tem por objetivo elaborar, acompanhar, controlar, coordenar e avaliar o Plano Municipal da Política para a População em Situação de Rua.

Posteriormente, por meio da Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 5, de 26 de dezembro de 2016, editou-se o Plano Municipal de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua, a ser implementado

---

<sup>28</sup> LIMA, Paulo Cesar Vicente de; SANTOS, Yuri Alexandre dos. O papel do Ministério Público na busca da eficácia social da política nacional dos direitos das populações em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 634.

<sup>29</sup> “Art. 129. 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” (grifamos).

<sup>30</sup> “Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio”.

<sup>31</sup> “Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal”.

gradativamente de forma transversal sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em consonância com os princípios, diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas estabelecidos na Portaria (art. 1º). Por mais que seja frágil normativamente, a Portaria representou um passo importante ao dar maior protagonismo às pessoas em situação de rua no debate de seu conteúdo<sup>32</sup>.

Por fim, estruturou-se a Coordenação da Política para Pessoas em Situação de Rua, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com a edição do Decreto nº 58.123, de 8 de março de 2018. A Coordenação tem o papel de “articular a gestão transversal das ações voltadas a esse público, pautada na ampliação do diálogo com a sociedade civil e movimentos sociais”<sup>33</sup>.

Toda essa legislação, que representa avanços na humanização e na busca de melhores políticas públicas para a população em situação de rua na cidade de São Paulo, não pode ser menosprezada, mas também não é suficiente. Se é verdade que a cidade de São Paulo, quando comparada com outras cidades brasileiras, apresenta uma “ampla rede de atendimento à população de rua”, o que inclui “ter aderido à política nacional para a população em situação de rua, contar com uma coordenação específica sobre o tema e um comitê participativo”, também é verdade que “todos os anos são dezenas de pessoas que morrem nas ruas, seja pelo rigoroso inverno, seja pela violência perpetrada por servidores públicos e agentes de segurança privada, seja pela falência de suas políticas públicas”. Ou seja, todos os avanços normativos e institucionais realizados pela Prefeitura de São Paulo ao longo dos últimos anos não torna, de maneira alguma, “a cidade em um espaço acolhedor a essas pessoas”<sup>34</sup>.

### 2.1.2. Dados censitários

Os avanços institucionais no tema realizados pela cidade de São Paulo também dizem respeito ao levantamento de dados sobre a população em situação de rua. Ao menos desde 1991 há levantamentos realizados pela Prefeitura em parcerias com organizações não

---

<sup>32</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 102.

<sup>33</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 87.

<sup>34</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 103.

governamentais sobre essa população na cidade. Ademais, desde 2001, com a edição do Decreto nº 40.232/2001, que alterou a Lei n.º 12.316/97, o governo municipal passou a ser obrigado a realizar tais levantamentos censitários, os quais ficam a cargo da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS<sup>35</sup>.

Entre os censos da população em situação de rua na cidade de São Paulo, destaca-se aqui o realizado no ano de 2015, durante a gestão do Prefeito Fernando Haddad. Encomendada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, a pesquisa foi realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe.

Para fins do levantamento, a pesquisa se valeu de um “núcleo duro” da definição de pessoas em situação de rua, como segue:

pessoas que, por contingência temporária ou de forma permanente, pernoitam nos logradouros da cidade – praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viaduto – em locais abandonados, terrenos baldios, mocós, cemitérios e carcaças de veículos, assim como aquelas que pernoitam em albergues públicos ou de entidades sociais<sup>36</sup>.

A partir dessa definição, a pesquisa identificou 8.570 pessoas pernoitando em abrigos e 7.335 em situação de calçada, i.e., pernoitando nos logradouros da cidade, totalizando 15.905 pessoas em situação de rua no Município de São Paulo<sup>37</sup>. Essas 15.905 pessoas se distribuíam à época em 2.802 pontos de abordagem. Entretanto, estavam concentradas em determinados locais da cidade, especialmente no Centro. A região central e o bairro da Sé, em especial, tendem a concentrar mais pessoas nas ruas, pois são áreas “com alta incidência de comércio e serviços, que atraem durante o dia um fluxo intenso de pessoas, mas que tendem a ficar vazias durante a noite”<sup>38</sup>.

Mas tal fenômeno não é recente. Cabe rememorar que exatamente nesse bairro, mais especificamente na Praça da Sé, em 19 de agosto de 2004, ocorreu o que ficou conhecido como “Massacre do Povo da Rua”. Nesse dia, quinze pessoas em situação de rua foram espancadas, sendo que sete vieram à óbito. O evento, que ganhou repercussão nacional e internacional, foi

---

<sup>35</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 85.

<sup>36</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 109.

<sup>37</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 127.

<sup>38</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 129.

o incentivo final para a criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR)<sup>39</sup>.

No ano de 2019, outra pesquisa censitária foi realizada. Dessa vez, foi contratada pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e teve a Qualitest Inteligência em Pesquisa como executora.

Em outubro daquele ano, foram identificadas “24.344 pessoas em situação de rua, das quais, 12.651 foram contadas em ruas, praças e outros espaços públicos da cidade e 11.693 nos Centros de Acolhida”<sup>40</sup>. Entretanto, essa pesquisa sofreu uma série de críticas quanto à metodologia empregada, de tal sorte que, para especialistas e militantes da área, o número de 24 mil pessoas em situação de rua na cidade é subestimado<sup>41</sup>.

Mais recentemente, o censo, inicialmente previsto para 2023, foi antecipado e realizado ainda em 2021, diante da criticidade da situação que se encontrava essa população durante a pandemia de Covid-19, o que analisaremos posteriormente. Realizada novamente pela Qualitest Inteligência em Pesquisa, o levantamento afirma que “foram recenseadas o total de 31.884 pessoas em situação de rua, sendo que entre estas 19.209 pessoas (60,2%) foram contadas nos logradouros e 12.675 pessoas (39,8%) nos centros de acolhida”<sup>42</sup>. Novamente, entretanto, a pesquisa foi alvo de críticas por parte dos movimentos sociais e especialistas no tema. Uma pesquisa realizada pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais (POLOS-UFMG), por exemplo,

---

<sup>39</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 28.

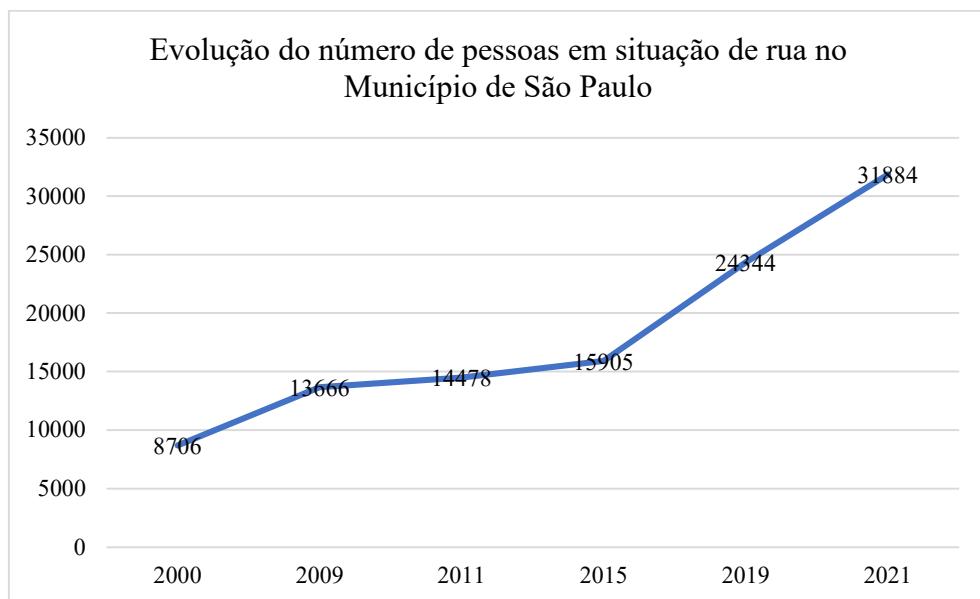
<sup>40</sup> SMADS - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209\\_SMADS\\_SP.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf). Acesso em: 29 maio 2021.

<sup>41</sup> Cf.: PAULUZE, Thaiza. “Recenseadores contestam números do censo de moradores de rua divulgado pela gestão Covas”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/recenseadores-contestam-numeros-do-censo-de-moradores-de-rua-divulgado-pela-gestao-covas.shtml>. Acesso em: 29 maio 2021.

<sup>42</sup> SMADS - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo – 2021, p. 12. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGItZjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjE3MDAwMDM0NGI5IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 29 out. 2022.

apontou a presença de 42 mil pessoas nas ruas de São Paulo, número 30% superior ao do censo oficial<sup>43</sup>.

Essa situação ilustra que, além de parcisos, os dados sobre a população em situação de rua, não são, muitas vezes, confiáveis. Ainda assim, vale-se atentar para a evolução crescente do número de pessoas em situação de rua no Município de São Paulo. Ao analisarmos os dados dos censos realizados nos anos de 2000, 2009, 2011, 2015, 2019 e 2021, temos a curva ilustrada no gráfico abaixo.



Fonte: Sistematização do autor.

Essa evolução é altamente preocupante, especialmente se levarmos em conta que os dados podem estar subestimados. Mas, além de saber quantos são, é importante compreender quem são as pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo.

<sup>43</sup> PESQUISA MOSTRA QUE POPULAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE SP É 30% MAIOR DO QUE INDICA CENSO MUNICIPAL; NÚMERO CHEGA A 42 MIL PESSOAS. G1, São Paulo, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/pesquisa-mostra-que-populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-e-30percent-maior-do-que-indica-censo-municipal-numero-chega-a-42-mil-pessoas.ghtml>. Acesso em: 29 out. 2022.

### 2.1.3. Perfil socioeconômico

É difícil estabelecer um perfil da população em situação de rua, visto que é composta de modo “heterogêneo, dinâmico e territorializado”. Assim, é preferível falar em certas características predominantes em toda a complexidade que compõe esse grupo populacional<sup>44</sup>.

Nesse sentido, é possível afirmar que, anteriormente à pandemia de Covid-19, a população em situação de rua na cidade de São Paulo, assim como nas outras capitais e grandes cidades do país, era caracterizada, de modo geral, por “homens em sua maioria, não brancos, com a idade média de 40 anos e de baixa escolaridade”<sup>45</sup>.

Essas características básicas, entretanto, não representam a multiplicidade de pessoas que se encontram em situação de rua. Para melhor caracterizá-la, utilizaremos, prioritariamente, duas pesquisas realizadas em 2015: a) Pesquisa Social Participativa: construção de políticas públicas a partir de um novo olhar sobre a vida nas ruas na cidade de São Paulo e b) Censo, Perfil Demográfico e Condições de Vida na Cidade de São Paulo<sup>46</sup>.

As duas pesquisas foram encomendadas pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMHC) da Prefeitura Municipal de São Paulo. A primeira foi realizada pela SUR Clínica e intervenção social, com a coordenação de Emília Estivalet Broide e Jorge Broide<sup>47</sup>. Já a segunda foi executada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe, sob a coordenação de Silvia Maria Schor. Sob diferentes enfoques, as pesquisas se complementam e seus resultados foram utilizados “para subsidiar o Comitê PopRUA na construção do Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua da cidade de São Paulo”<sup>48</sup>, materializado pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE n° 5, de 26 de dezembro de 2016, acima abordada.

Portanto, o perfil socioeconômico aqui traçado para caracterizar a população em situação de rua na cidade de São Paulo terá como base essas duas publicações, por reconhecer

<sup>44</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 51.

<sup>45</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 144.

<sup>46</sup> Ambas as pesquisas foram agrupadas e publicadas em livro em 2018: BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018.

<sup>47</sup> Um aspecto importante dessa pesquisa diz respeito a sua metodologia. Para a realização das entrevistas, dez pessoas que estavam ou já estiveram em situação de rua passaram por processos de formação e capacitação e trabalharam como pesquisadores sociais. BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 25.

<sup>48</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 25.

nelas qualidade e maior confiabilidade dos dados e das informações se comparadas com as dos outros censos, ainda que mais recentes.

Um dos elementos mais relevantes para compreender a população em situação de rua é buscar as causas que a levaram a essa realidade. Para isso, utiliza-se o termo “queda”, que representa “a sobreposição de perdas e rompimentos da rede de suporte do sujeito, que, muitas vezes é identificado pelos entrevistados como o motivo que os levou para as ruas”<sup>49</sup>.

Entre esses motivos estão: rompimento familiar, dependência de álcool e drogas, desemprego, baixa escolaridade ou qualificação<sup>50</sup>, deficiência ou doença<sup>51</sup>. Tais causas de ordem pessoal têm como pano de fundo a pobreza e produzem como resultado final a ausência de moradia, característica compartilhada por todas essas pessoas<sup>52</sup>. Em síntese, “a vida nas ruas é o resultado de sucessivas rupturas que ocorrem no âmbito pessoal, familiar, institucional e comunitário”<sup>53</sup>. Importante se faz ressaltar, porém, o rompimento dos vínculos familiares e afetivos, pois é, sem lugar à dúvida, uma característica representativa de boa parte das pessoas em situação de rua e parte da própria definição legal dessa população. Isso pode ser evidenciado com base nos dados sobre com quem as pessoas em situação de rua viviam na última moradia e com quem vivem atualmente [em 2015]. Anteriormente a ida às ruas, 74% dos acolhidos e 82% das pessoas em situação de calçada conviviam com membros da família ou outras pessoas. Entretanto, após a ida às ruas, 80% dos acolhidos e 69% daqueles nas ruas eram pessoas sem vínculos familiares e que viviam sozinhas<sup>54</sup>.

Essa característica também se repercute no âmbito do trabalho assistencial, por exemplo, o qual se volta, muitas vezes, para a tentativa de reestabelecimento dessas relações. Entretanto, essa estratégia nem sempre é positiva, uma vez que “pode conduzir à desestabilização e à retraumatização do sujeito, pois reatualiza antigos conflitos”<sup>55</sup>. Por isso, a escuta das pessoas assistidas se mostra essencial.

---

<sup>49</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 72.

<sup>50</sup> Em 2015, 90% das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo sabiam ler e escrever, enquanto 10% eram analfabetas. BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 147.

<sup>51</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 74.

<sup>52</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 110 e 217.

<sup>53</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 90.

<sup>54</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 199-200.

<sup>55</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 83.

Se, por um lado, o desemprego pode constituir a queda que leva pessoas às ruas, o trabalho, por outro, constitui-se como uma “ancoragem”, i.e., “um elo da rede de apoio do sujeito, fazendo um movimento que se contrapõe à queda”. Assim, “o trabalho se transforma em um laço do sujeito com a sociedade, com os pares e com as leis”<sup>56</sup>. Os que conseguem trabalho são basicamente serviços informais e precarizados<sup>57</sup>, como: “faxina, olhador/lavador de carros, mangue (pedir), reciclagem, carga e descarga, bicos, auxiliar de limpeza, plaqueiro, cooperativa, tráfico, cozinha/garçom, profissional do sexo, catador de material reciclável, artesanato, construção civil, economia solidária ou cooperativa de mulheres”<sup>58</sup>.

Ainda assim, o desemprego é muito comum entre as pessoas em situação de rua, pois há uma série de barreiras para obtenção de um emprego, “como a exigência do comprovante de residência, que ajuda na identificação e discriminação, e o pedido de bons antecedentes criminais, que serve para excluir os egressos, a idade avançada ou doenças de várias pessoas dessa população”<sup>59</sup>.

A alta presença de egressos do sistema penitenciário foi, inclusive, um dos achados dessas pesquisas. Em 2015, o número de pessoas egressas do sistema prisional nas ruas era de 40%<sup>60</sup>. Esse fenômeno ocorre, uma vez que, na ausência de alternativas e possibilidades, muitas pessoas saem das penitenciárias diretamente para as ruas. Isso tem levado, segundo os pesquisadores, à “implantação das regras e do modo de convivência dos presídios nas comunidades das populações de rua na cidade de São Paulo”<sup>61</sup>.

Quanto à idade avançada ser mais um obstáculo à obtenção de emprego é algo preocupante. Isso porque a presença de idosos nas ruas é crescente. Cerca de 83% deles foram para as ruas a partir dos 50 anos e, entre os acolhidos, 50% foram com 60 anos ou mais. Isso indica que esse fenômeno não se deve, em sua maioria, ao próprio envelhecimento das pessoas

---

<sup>56</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 70.

<sup>57</sup> Sobre possibilidades de trabalho de pessoas em situação de rua e iniciativas que as auxiliam Cf., por exemplo: CARRANÇA, Thais. “É daqui, pra frente”: os moradores de rua que estão conseguindo trabalho em São Paulo. BBC News Brasil, São Paulo, 3 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57688861>. Acesso em: 20 out. 2022.

<sup>58</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 71.

<sup>59</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 71.

<sup>60</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 185.

<sup>61</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 87.

em situação de rua, mas “a processos relacionados às condições de vida de idosos pobres, que estão levando para rua pessoas em idade avançada”<sup>62</sup>.

Além das dificuldades para obtenção de um emprego, deve-se ter em mente a mudança na noção de tempo nas ruas<sup>63</sup>, marcada por “um inevitável imediatismo”. Assim, projetos de vida que levem em conta certa estabilidade se tornam inviáveis, já que a necessidade de sobrevivência e as violências a que essas pessoas estão submetidas se impõem<sup>64</sup>.

Carregadas por um viés higienista, essas violências perpetradas por parte da sociedade civil e do poder público com relação à população em situação de rua se dão, muitas vezes, por uma associação indevida entre esse grupo e o uso de drogas. Essa correlação não se justifica, na medida em que “há os que não usam, os que usam esporadicamente, os usuários de álcool, os que começaram a beber para suportar a vida na rua e os que foram para as ruas para poderem usá-las regularmente”<sup>65</sup>.

Ou seja, a dependência de álcool e drogas é um problema da sociedade em geral e não apenas da população em situação de rua. O que ocorre, porém, é que a condição de vulnerabilidade que essa população se encontra tende a agravar a dependência e/ou os efeitos de seu consumo. Como bem relatado no censo realizado pela Fipe:

[o] uso de álcool e drogas não constitui um problema específico da população de rua, mas atinge a sociedade como um todo. No entanto, nos grupos mais vulneráveis da população as consequências do uso têm repercussões mais graves, seja pela criminalização dos usuários, seja pela ausência de políticas de prevenção e tratamento de dependentes e oferta de outras formas de inserção social na esfera do trabalho, educação, lazer e cultura<sup>66</sup>.

Tal condição de vulnerabilidade a que está submetida a população em situação de rua também tem fortes impactos em termos de saúde física e mental. As condições de saúde precárias a que essas pessoas se veem expostas envolvem: a falta de moradia fixa, o não acesso adequado a alimentação e itens de higiene, o frio, a chuva, o risco de acidentes etc. Além disso, “a estadia em ambientes coletivos com grande concentração de pessoas, como abrigos,

<sup>62</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 156.

<sup>63</sup> De acordo com as pesquisas, estima-se que o tempo médio de tempo na rua era de 5,1 anos para os acolhidos e 6 anos para os na rua. BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 155.

<sup>64</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 91.

<sup>65</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 57.

<sup>66</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 182.

acampamentos e edifícios abandonados”<sup>67</sup>, também se mostra um risco na medida em que “a aglomeração de pessoas facilita a aquisição de doenças como problemas de pele e doenças infectocontagiosas, como a tuberculose”<sup>68</sup>.

Esses riscos se manifestam, a título exemplificativo, na taxa de mortalidade. Em um cenário ainda anterior à crise da pandemia de Covid-19, estima-se que pessoas que se encontram em situação de rua “com menos de 65 anos têm mortalidade por todas as causas 5 a 10 vezes maior que a da população em geral”<sup>69</sup>.

Entre os principais problemas de saúde apontados pelas pessoas em situação de rua está a depressão, ou “doença dos nervos” como muitos chamam. Esse fato pode estar muito associado a toda invisibilização e estigmatização que essa população sofre. Nesse sentido, a invisibilidade pode ter um poder devastador:

Ser invisível não é não ser visto, é ser tratado como ninguém. Humilhação social, carência econômica, violência familiar, não ter ninguém para desabafar, tudo isso vai diminuindo as pessoas e devastando autoestimas, num ciclo que muitas vezes termina na depressão profunda, na perda da vontade de viver<sup>70</sup>.

Além da depressão, os entrevistados também apontam problemas relacionados à saúde bucal, a dores crônicas (artrite, artrose, reumatismo, dor na coluna) e provocados por acidentes (atropelamento, queda). Outro problema com grande incidência nessa população é a contaminação por HIV. Cerca de 4,5% das pessoas em situação de calçada eram portadoras da doença, número muito próximo da contaminação em profissionais do sexo (4,8%), mas muito longe da proporção que atinge a população brasileira de modo geral (0,6%). Tal situação também é agravada pelo não uso de preservativo: apenas 40% daqueles que estavam nas ruas disseram que sempre o utilizava<sup>71</sup>. Todos esses problemas de saúde se agravam ainda mais com o recorte de gênero, uma vez que as condições da rua acentuam as vulnerabilidades vivenciadas pelas mulheres.

A fim de assistir as pessoas em situação de rua sob o ponto de vista de suas saúdes, o poder público oferece alguns serviços nesse sentido. Os principais serviços de saúde oferecidos

---

<sup>67</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 117, 2020.

<sup>68</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuitiá: Juruá, 2018, p. 161.

<sup>69</sup> HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1065, ago. 2020.

<sup>70</sup> BOULOS, Guilherme. **Sem medo do futuro**. São Paulo: Contracorrente, 2022, p. 113.

<sup>71</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuitiá: Juruá, 2018, p. 165-167.

pela Prefeitura de São Paulo e utilizados pelas pessoas em situação de rua são a rede de atenção básica, os Consultórios na Rua<sup>72</sup> e os centros de atendimento psicossocial (Caps)<sup>73 74</sup>.

Entretanto, a maioria da população em situação de rua apresenta dificuldades no acesso aos serviços de saúde, especialmente os preventivos. Essas pessoas dificilmente procuram serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), “recorrendo à rede ambulatorial somente em último caso”<sup>75</sup>. Mesmo que haja políticas de saúde pública voltadas especificamente para essa população, a estigmatização e preconceitos de ordem de raça<sup>76</sup>, classe, gênero, orientação sexual, entre outros, dificultam ainda mais tal acesso<sup>77</sup>.

## 2.2. Durante a pandemia de Covid-19: novas questões e velhos problemas

### 2.2.1. Covid-19 no Brasil

A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2. Sua transmissão se dá por contato direto, gotículas ou aerossol. O quadro clínico pode variar de uma doença respiratória leve (ou até assintomática) a um grave adoecimento. Pessoas mais velhas ou com condições médicas como doenças cardiovasculares, diabetes, doenças respiratórias crônicas ou câncer são mais propensas a desenvolver quadros graves. Entretanto, “qualquer pessoa pode adoecer com a Covid-19 e ficar gravemente doente ou morrer em qualquer idade”<sup>78</sup>.

As principais recomendações de proteção envolvem o distanciamento social de pelo menos 1 metro, o uso de máscaras e a higienização das mãos com água e sabão ou álcool gel. Com o advento das vacinas contra a Covid-19, a vacinação se tornou o principal meio de proteção.

<sup>72</sup> Instituídos em âmbito federal por meio da Portaria nº 2.488/2011 e da Portaria nº 122/2011.

<sup>73</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 161.

<sup>74</sup> Trataremos com maior detalhamento sobre esses serviços posteriormente.

<sup>75</sup> CHAGAS, Denicy de Nazaré Pereira *et al.* Direito à saúde das pessoas em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 380.

<sup>76</sup> Em 2015, 70% dos acolhidos e 73% daqueles em situação de calçada se declaravam em categorias que em conjunto representam os não brancos, ou seja, pretos, pardos, amarelos e indígenas. BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 146.

<sup>77</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>78</sup> ORGANIZATION, World Health. **Coronavirus disease (COVID-19).** Disponível em: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1). Acesso em: 15 maio 2022. No original: “Anyone can get sick with COVID-19 and become seriously ill or die at any age”. Tradução nossa.

A doença surgiu em dezembro de 2019 e rapidamente se propagou pelos países. No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional. Três dias depois, em 3 de fevereiro, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 188, a qual declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (art. 1º), conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, e estabelece o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional (art. 2º)<sup>79</sup>.

Passados mais três dias, em 6 de fevereiro de 2020, criou-se a Lei nº 13.979 (“lei de quarentena”) que dispõe sobre medidas que poderiam vir a ser implementadas no combate ao novo coronavírus, como o isolamento<sup>80</sup> e a quarentena<sup>81</sup>. Essas e outras medidas dispostas na lei deveriam ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, sendo limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (art. 3º, §1º)<sup>82</sup>.

Após seis semanas da lei de quarentena, “todos os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal (Brasília) haviam adotado ordens executivas e legislação”, o que incluía, “muitas vezes, [...] medidas abrangentes de distanciamento social, como o fechamento de escolas, lojas, praias e parques, restrições no transporte público e a recomendação de que as pessoas fiquem em casa”<sup>83</sup>.

Em estudo conduzido por pesquisadores brasileiros que fizeram um amplo balanço da resposta jurídica à Covid-19 no Brasil, demonstrou-se que essa resposta normativa se deu especialmente através de “legislação ordinária, decretos executivos (federais, estaduais e municipais) e portarias, que impõem responsabilidade civil, administrativa e criminal aos

---

<sup>79</sup> BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 fev. 2022.

<sup>80</sup> “Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus”.

<sup>81</sup> “Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

<sup>82</sup> BRASIL. Lei nº 13979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 17 fev. 2022.

<sup>83</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 4. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “all of Brazil’s 26 states and the federal district (Brasília) had adopted executive orders and legislation, often [...] adopting comprehensive social distancing measures such as the closure of schools, shops, beaches and parks, restrictions on public transport, and the recommendation that people stay at home”. Tradução nossa.

indivíduos”<sup>84</sup>. O governo federal e o Presidente da República em particular se colocaram desde o início da pandemia contra as medidas de saúde voltadas ao combate à doença<sup>85</sup> e se pautaram em uma “direção política autoritária, que rejeitou práticas de cooperação legadas pelas políticas públicas no período democrático, além de afrontar princípios basilares da gestão e do direito públicos, como o dever de motivação dos atos administrativos e o imperativo de respeito às evidências científicas”<sup>86</sup>. Por isso, a maior parte das medidas sanitárias adotadas no Brasil, foram editadas em nível estadual e municipal<sup>87</sup>.

No estado de São Paulo, por exemplo, “nunca houve uma imposição obrigatória de restrições de movimento à população, mas apenas uma recomendação de que as pessoas fiquem em casa e saiam apenas para satisfazer necessidades básicas”<sup>88</sup>. Em 22 de março, o governo de São Paulo decretou quarentena no Estado, com a suspensão de atividades não-essenciais (Decreto nº 64.881). Prevista inicialmente até 7 de abril de 2020, a medida foi renovada por diversas vezes.

Em 28 de maio de 2020, o Decreto nº 64.994 instituiu o Plano São Paulo, resultado da atuação coordenada do Estado com os Municípios paulistas e a sociedade civil, com o objetivo de implementar e avaliar ações e medidas estratégicas de enfrentamento à pandemia decorrente da Covid-19 (art. 2º)<sup>89</sup>. Tal plano previa “a flexibilização das medidas de quarentena de acordo com quatro fases (vermelha, laranja, amarela e verde), atribuindo aos municípios com

---

<sup>84</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “ordinary legislation, executive (federal, state, and municipal) decrees, and ordinances, which impose civil, administrative, and criminal liability on individuals”. Tradução nossa.

<sup>85</sup> A gestão federal da pandemia foi de tal gravidade que especialistas na área de saúde pública e direitos humanos defendem que o governo federal promoveu uma estratégia de disseminação da Covid-19, com uma série de “condutas que fizeram da pandemia um instrumento de inigualável eficiência para causar centenas de milhares de mortes evitáveis, em um curto período de tempo, sob o manto da fatalidade, entre outros pretextos”. Nesse sentido, houve uma gestão desumana, com o cometimento de potenciais crimes contra a humanidade. VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PERRONE-MOISÉS, Cláudia; MARTIN-CHENUT, Kathia. **Pandemia e crimes contra a humanidade**: o “caráter desumano” da gestão da catástrofe sanitária no Brasil. [s. l.: s. n.], 2021, p. 2211. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/6176>. Acesso em: 20 fev. 2022.

<sup>86</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 38.

<sup>87</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 12. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>88</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “there has never been a binding imposition of movement restrictions on the population, but only a recommendation that people stay at home and leave only to satisfy basic necessities”. Tradução nossa.

<sup>89</sup> SÃO PAULO. Decreto nº 64994, de 28 de maio de 2020. **Secretaria de Governo**. São Paulo, SP, 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64994-28.05.2020.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

capacidade suficiente a competência para reabrir gradualmente os serviços não essenciais”<sup>90</sup>. Em 1º de junho de 2020 adicionou-se mais uma fase (azul), considerado “normal controlado”, com a “liberação de todas as atividades com protocolos”<sup>91</sup>. O Plano São Paulo estabelecia medidas como: limitações a eventos públicos e privados; regras de funcionamento de instalações, como escolas, lojas, parques, igrejas e academias; indicação de 1,5 metro de distância física entre pessoas; além de recomendações sobre o uso de máscaras e de higiene pessoal<sup>92</sup>. Entretanto, a política paulista foi fortemente criticada “por acadêmicos e especialistas em saúde pública por ter sido implementada muito cedo e [...] sem uma estratégia eficiente de testagem”<sup>93</sup>.

O primeiro caso de Covid-19 no Estado foi detectado em 26 de fevereiro de 2020 e a primeira morte ocorreu em 17 de março. Esse número cresceu vertiginosamente, de modo a “se tornar o estado com o maior número de infecções (2.597.366) e mortes (80.742), atingindo uma taxa de mortalidade de 175,8/100.000, uma das mais altas do mundo”<sup>94</sup>.

Inicialmente, a pandemia no Brasil afetou pessoas brancas e de classes mais altas que retornavam de viagens no exterior. Simbolicamente, entretanto, a primeira morte foi de uma mulher negra trabalhadora doméstica que havia sido infectada pelos patrões que retornavam da Itália. Com o passar do tempo, ficou evidente que grupos vulneráveis e marginalizados seriam mais afetados pela pandemia. Nesse sentido, “a desigualdade social e racial brasileira foi evidenciada pelo expressivo crescimento no número de mortes de pessoas negras e

---

<sup>90</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 12. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “the flexibilization of quarantine measures according to four phases (red, orange, yellow, and green), attributing to municipalities with sufficient capacity the competence to gradually reopen non-essential services”. Tradução nossa.

<sup>91</sup> Para maior detalhamento sobre o Plano São Paulo, Cf.: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano São Paulo**. São Paulo, 2020. 10 slides, color. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/PlanoSP-apresentacao-v2.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>92</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 17-19. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>93</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 12. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “The Plan was heavily criticised by academics and public health experts for being implemented to soon, and [...] without an efficient testing strategy”. Tradução nossa.

<sup>94</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 12. No original: “has grown to become the state with the highest number of infections (2,597,366) and deaths (80,742), reaching a mortality rate of 175.8/100,000, one of the highest in the world”. Tradução nossa.

periféricas”<sup>95</sup>. Ademais, “[o]s dados ilustram que as mortes causadas pela COVID-19 não só enfatizaram as grandes desigualdades existentes e as desigualdades do país como também as agravaram”<sup>96</sup>.

### 2.2.2. Covid-19 nas ruas da cidade de São Paulo

A pandemia de Covid-19 “aprofundou situações de risco social e criou novas situações de vulnerabilidade, ampliando a demanda por ações socioassistenciais”<sup>97</sup>. Mais do que isso, intensificou as disparidades sociais presentes no Brasil, “ampliando as assimetrias existentes e colocando determinados grupos em situação de ainda mais vulnerabilidade, sobretudo os pretos, pardos e indígenas, grupos mais pobres e com acesso restrito a serviços”<sup>98</sup>.

No âmbito da rede socioassistencial, logo com a declaração de emergência em saúde pública, seus órgãos sofreram adaptações desencontradas, sem uma padronização, o que levou ao fechamento de equipamentos, a “dispensa de trabalhadores e adoção do trabalho remoto”<sup>99</sup>. Em sequência, editaram-se diversas normas para o reestabelecimento dos serviços, com previsões a determinados grupos assistidos, como a população em situação de rua. Como exemplos, pode-se citar a Nota Técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH<sup>100</sup>, que apresenta orientações gerais sobre atendimento e acolhimento emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia, e a Nota Técnica nº 13/2020, a qual foi aprovada pela

---

<sup>95</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “the Brazilian social and racial inequality was evidenced by the expressive increase in the number of deaths among the black and peripheral population”. Tradução nossa.

<sup>96</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “Data show that the deaths by COVID-19 not only emphasized the great existing inequalities and inequities in the country but also deepened them” Tradução nossa.

<sup>97</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 182.

<sup>98</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 117, 2020.

<sup>99</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 184.

<sup>100</sup> BRASIL. Nota Técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH, de 2 de abril de 2020. Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/mdh-notatecnica2020.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

Portaria nº69, de 14 de maio de 2020<sup>101</sup>, e reúne recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da crise sanitária.

Por sua condição de alta vulnerabilidade, a população em situação de rua foi fortemente impactada. Essas pessoas já apresentam “precária condição de saúde, taxas mais altas de doenças crônicas ou sistemas imunológicos comprometidos”<sup>102</sup>, ou seja, fatores que levariam a um agravamento da manifestação da doença. Assim, a pandemia de Covid-19, mostrou-se como mais um agravante e perigo para essa população, a qual já é exposta a uma série de riscos à saúde devido à precariedade das condições de vida em que se encontra<sup>103</sup>.

Quando a principal recomendação das autoridades sanitárias é “ficar em casa”, há que se questionar: e aqueles que não têm onde morar? Parece claro a impossibilidade da população em situação de rua cumprir a maioria dos protocolos sanitários. Além da ausência de moradia, a falta de pontos de água na cidade dificulta medidas básicas de higiene<sup>104</sup> e a aglomeração em centros de acolhimento ou restaurantes populares, por exemplo, favorece a propagação do vírus. Acima de tudo, está-se falando de pessoas que apresentavam dificuldades em acessar serviços de saúde.

Mais do que a impossibilidade de se cumprir, certas medidas colidem com as próprias condições de vida e características da população em situação de rua. A questão do isolamento social, por exemplo, vai na contramão de uma característica básica dessas pessoas que é o deslocamento pelas ruas da cidade. As movimentações pela cidade “caracterizam o universo e as estratégias de sobrevivência da população em situação de rua”<sup>105</sup>. Além da sobrevivência, é através desse deslocamento, que essas pessoas “afirmam a sua existência, expressam sua subjetividade, criam possibilidades de agência, ainda que sob a marca do estigma, da subtração e da deficiência”<sup>106</sup>.

<sup>101</sup> BRASIL. Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. Brasília, 18 maio 2020.

<sup>102</sup> PERRI, Melissa; DOSANI, Naheed; HWANG, Stephen W. COVID-19 and people experiencing homelessness: challenges and mitigation strategies. *CMJA*, [s. l.], v. 192, n. 26, p. E716–E719, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1503/cmaj.200834>. Acesso em: 17 fev. 2022. No original: “a diminished health condition, higher rates of chronic illnesses or compromised immune systems”. Tradução nossa.

<sup>103</sup> HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1065, ago. 2020.

<sup>104</sup> Cf.: PADIN, Guilherme. Moradores de rua de SP têm acesso precário a água, mostra estudo. *R7*, São Paulo, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/moradores-de-rua-de-sp-tem-acesso-precario-a-agua-mostra-estudo-04082021>. Acesso em 20 nov. 2022.

<sup>105</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 117, 2020.

<sup>106</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 121, 2020.

O controle e respeito aos protocolos sanitários também esbarra em dificuldades que envolvem “fatores interseccionais, como doenças mentais, uso de substâncias, envolvimento em trabalho sexual e desconfiança em servidores”<sup>107</sup>. Pessoas que sofrem de doenças mentais, por exemplo, teriam maiores dificuldades em reconhecer a gravidade da doença e em buscar tratamento em caso de infecção.

Cientes dos possíveis impactos da Covid-19 sobre a população em situação de rua, pesquisadores brasileiros e estrangeiros, ainda no início da pandemia, alertavam para os grandes riscos potenciais de infecção que esse grupo se encontrava exposto. A partir de entrevistas com profissionais da área e relatórios informativos de outros países, os pesquisadores Bruno Honorato e Ana Carolina Oliveira buscaram propor soluções práticas voltadas à população em situação de rua diante da emergência da pandemia<sup>108</sup>.

As sugestões de respostas à Covid-19 incluíam estratégias de (i) prevenção, (ii) intervenção, (iii) conscientização, (iv) infraestrutura, (v) suporte para os trabalhadores e (vi) acompanhamento<sup>109</sup>.

Entre as estratégias de prevenção estavam: fornecimento de suprimentos, “como sabão, álcool em gel, lenços, copos descartáveis, máscaras cirúrgicas”; “estabelecimento de comunicação contínua entre o departamento de saúde pública local e os equipamentos de atendimento à população em situação de rua”; e desenho, revisão e atualização de plano de emergência.

A principal estratégia de intervenção envolvia o transporte de pessoas em situação de rua para instalações médicas.

Quanto às estratégias de conscientização, destacam-se: plano de comunicação sobre a Covid-19 (ações preventivas e informações relevantes), o qual deve ser de fácil compreensão, eliminando “possíveis barreiras linguísticas, culturais e de deficiência associadas à comunicação”; e compartilhamento dos planos à comunidade, com feedbacks.

Já as estratégias para infraestrutura abarcavam: adaptação de pontos de acolhimento e restaurantes populares; identificação de “espaços que podem ser usados para acomodar pessoas em situação de rua com sintomas respiratórios leves”, separando-as; e disponibilização “de

---

<sup>107</sup> PERRI, Melissa; DOSANI, Naheed; HWANG, Stephen W. COVID-19 and people experiencing homelessness: challenges and mitigation strategies. *CMJA*, [s. l.], v. 192, n. 26, p. E717, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1503/cmaj.200834>. Acesso em: 17 fev. 2022. No original: “Intersecting factors such as mental illness, substance use, involvement in sex work and distrust of service providers”. Tradução nossa.

<sup>108</sup> HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1064-1078, ago. 2020.

<sup>109</sup> HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1072-1075, ago. 2020.

recursos para ações emergenciais dos equipamentos, como instalação de abrigos temporários”.

Entre as estratégias de suporte para os profissionais que trabalham com a população de rua, estão: fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs) para prevenção da Covid-19 e fornecimento de serviços que garantam a saúde física e mental desses trabalhadores.

Por fim, as estratégias de acompanhamento envolvem: avaliação da eficiência do plano de ação da organização; participação em discussões da comunidade; prática contínua das ações preventivas diárias; e manutenção e expansão do planejamento de emergência.

Ou seja, havia o conhecimento sobre os potenciais riscos da Covid-19 sobre a população em situação de rua e eles foram alertados por especialistas e movimentos sociais, não apenas antes como durante os momentos mais críticos da crise sanitária.

Além dos riscos sanitários, as pessoas em situação de rua viram suas parcas receitas advindas de seu trabalho (como reciclagem, venda de produtos nos faróis de trânsito, limpeza, pedir esmolas ou alimentos, entre outros) serem reduzidas, uma vez que “são atividades que dependem do movimento das cidades, e com as ruas vazias, tornou-se extremamente difícil para esse grupo ganhar dinheiro e até comprar comida”<sup>110</sup>.

Esses impactos econômicos poderiam ter sido mitigados, por exemplo, com a concessão de benefícios sociais. Ainda assim, isso foi dificultado às pessoas em situação de rua. Extrapolando o âmbito municipal, vale a pena analisar o Auxílio Emergencial, benefício do governo federal aprovado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Inicialmente, o valor do benefício era de R\$ 600,00, o qual foi reduzido para R\$ 300,00 e, posteriormente, R\$ 250,00. Seu público-alvo eram “trabalhadores maiores de 18 anos de idade, que não tivessem emprego formal ativo, com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário-mínimo ou até 3 salários-mínimos no total”<sup>111</sup>.

A concessão do benefício, no entanto, estava condicionada à inscrição no Cadastro Único (para aqueles que já o possuíam) ou à autodeclaração por meio de aplicativo da Caixa Econômica Federal (CEF). Essas escolhas trouxeram inúmeros problemas à implementação da política, ao passo que desconsiderou questões básicas de seu próprio público-alvo, como o difícil acesso à *smartphones* e internet, a baixa escolaridade e, em certos casos, a idade

---

<sup>110</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 7. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “These activities were dependent on the movement of the cities, and with empty streets, it became extremely difficult for this group to earn money even to buy food”. Tradução nossa.

<sup>111</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 194.

avançada. Todos esses fatores criaram restrições e dificultaram, por exemplo, o uso do aplicativo da CEF e a resolução de problemas burocráticos, o que, na melhor das hipóteses, “postergou o acesso dessas pessoas mais vulneráveis, mais pobres e menos escolarizadas ao auxílio emergencial”<sup>112</sup>.

Além de todas essas problemáticas, o governo federal desconsiderou a população em situação de rua, pois muitas dessas pessoas não possuem a documentação necessária para o cadastro e recebimento do benefício<sup>113</sup>. Em 2015, por exemplo, apenas 34% das pessoas na rua possuíam os quatro principais documentos: RG, CPF, Carteira de Trabalho e Título de Eleitor<sup>114</sup>. Ou seja, a posse de documentos, que é um fator essencial para o reconhecimento como cidadão e, por conseguinte, ter acesso aos serviços e benefícios sociais, também constitui um problema para a população em situação de rua. Nesse sentido, defende-se que deve haver uma “busca ativa” por pessoas em situação de rua para cadastramento no Cadastro Único, uma vez que há relevante parcela desse grupo que não se encontra cadastrada<sup>115</sup>. Para além de todas essas dificuldades para acessar o benefício, a população em situação de rua, como visto, está exposta “a outros tipos de riscos que nem o valor nem a natureza desse recurso é capaz de suprir”<sup>116</sup>.

Para além dos impactos sanitários e econômicos, a pandemia de Covid-19 contribuiu para um aumento dessa população. Esse dado – que ainda carece de pesquisas e melhor dimensionamento – pode ser atestado a partir da vivência dos movimentos sociais, dos pesquisadores e dos próprios servidores públicos que atuam junto a essa população<sup>117</sup>. Entretanto, é um aumento visivelmente perceptível. Segundo pesquisa do Datafolha realizada

---

<sup>112</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 196.

<sup>113</sup> Sobre as dificuldades para o cadastramento de pessoas em situação de rua no auxílio emergencial, Cf.: CRUZ, Angelica Santa. “Advogada das causas invisíveis” protegeu mais de mil excluídos na pandemia. **TAB UOL**, São Paulo, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/29/advogada-das-causas-invisiveis-protegeu-mais-de-mil-excluidos-na-pandemia.htm>. Acesso em 25 out. 2022.

<sup>114</sup> BROIDE, Emilia Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 205.

<sup>115</sup> NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

<sup>116</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 8. Nota Técnica n° 74.

<sup>117</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

em 2022, 85% dos paulistanos disseram ter percebido aumento no número de pessoas nas ruas da cidade<sup>118</sup>.

Esse aumento tem levado também a uma alteração do perfil da população em situação de rua. Se historicamente ela era majoritariamente composta por “homens em sua maioria, não brancos, com a idade média de 40 anos e de baixa escolaridade”<sup>119</sup>, essa realidade mudou. O que se nota nos últimos anos é um número crescente de famílias, mulheres e idosos em situação de rua<sup>120</sup>. Esses novos perfis, que podem se encontrar ainda mais vulneráveis, foram levados às ruas por alguns fatores agravados pela pandemia.

A crise sanitária brasileira foi acompanhada por uma crise econômica. Isso levou a uma diminuição da renda e ao aumento do desemprego<sup>121</sup>. Aliado a isso, a dinâmica do mercado imobiliário, que levou, mesmo nesse período de crise, ao aumento dos preços de imóveis e aluguéis na cidade, fez com que o inadimplemento de aluguéis aumentasse e, consequentemente, o número de despejos<sup>122</sup>. Diante da falta de alternativa e da ausência ou inadequação das políticas públicas voltadas à crise habitacional, muitas famílias foram diretamente para as ruas<sup>123</sup>. Por fim, o maior número de mulheres em situação de rua também pode estar associado ao aumento da violência doméstica ocasionado pelo isolamento social<sup>124</sup>.

Diante desse cenário, os impactos em termos de contaminação e óbitos por Covid-19 na população em situação de rua na cidade de São Paulo ainda são desconhecidos. A “escassez e fragilidade” desses dados foi observada por pesquisadoras da Clínica de Direitos Humanos Luiz

---

<sup>118</sup> MENA, Fernanda. 8 a cada 10 veem aumento de pessoas em situação de rua em São Paulo e Rio, revela Datafolha. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/04/8-a-cada-10-veem-aumento-de-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-e-rio-revela-datafolha.shtml>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>119</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 144.

<sup>120</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>121</sup> Cf., por exemplo: BARROS, Alerrandre. Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020. **Agência IBGE**, Brasília, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 12 set. 2022.

<sup>122</sup> Durante esse período inclusive, despejos, reintegrações de posse e desocupações foram limitadas pelo STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. Sobre isso, Cf.: TAVOLARI, Bianca; ALVES, Saylor; NISIDA, Vitor. **Nota Técnica** : Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n . 828 Sumário Executivo. São Paulo: [s. n.], 2021.

<sup>123</sup> ROLNIK, Raquel; MARINO, Aluizio. Explosão da população em situação de rua e os desafios da emergência habitacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2022.

<sup>124</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

Gama (CDH LG). A Clínica é um grupo de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo criado em 2009 que atua com a temática da população em situação de rua. Em 2019, a CDH LG foi eleita como uma das entidades da sociedade civil para integrar o Comitê PopRUA. Assim, o grupo pôde acompanhar de perto a crise sanitária e seus impactos sobre a população em situação de rua na cidade de São Paulo<sup>125</sup>.

Para a obtenção de dados sobre contaminação e óbitos, as pesquisadoras adotaram duas estratégias principais: (i) via pedidos de acesso à informação, os quais totalizaram 68, que são garantidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011); e (ii) análise das atas de reuniões do Comitê PopRUA<sup>126</sup>. O que se constatou foi a inexistência e/ou inconfiabilidade dos dados. Isso pois, durante a pandemia o principal equipamento que atuou junto à população em situação de rua foi o Consultório na Rua, informando as condições de saúde e taxa de contágio nessa população. Essas avaliações médicas realizadas levavam ao encaminhamento de pessoas com sintomas para um centro de acolhida emergencial, o CA Emergencial Pelezão, na região da Lapa, e de pessoas com diagnósticos confirmados para o CA Emergencial Esther Sabino, na região da Vila Mariana<sup>127</sup>.

Entretanto, as pessoas em situação de rua que foram buscar atendimento em outros locais, como “diretamente em Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Assistência Médica Ambulatorial e hospitais gerais”, não receberam o mesmo protocolo de atendimento e de identificação enquanto pessoa em situação de rua. Nesse sentido, os dados se perdem e não são computados. Dessa forma, “só são computados confiavelmente casos de coronavírus para a população em situação de rua quando esses dados chegam através dos serviços especializados”<sup>128</sup>.

Em outra pesquisa, a CDH LG e o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, fizeram um levantamento e identificaram 96 óbitos de pessoas em situação de rua em decorrência da Covid-19. Mesmo sendo um número subestimado – pois abarcava um período de 14 meses e dependia do apontamento na ficha médica pelos profissionais de saúde, o que nem sempre

---

<sup>125</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 113, 2020.

<sup>126</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 114-115, 2020.

<sup>127</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 119, 2020.

<sup>128</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 119 e 120, 2020.

ocorre – já ilustra a gravidade da situação. Segundo os pesquisadores, esses dados “demonstram que durante dois anos de pandemia não foram adotadas todas as medidas possíveis e disponíveis para entender os impactos da COVID-19 sobre a população em situação de rua”<sup>129</sup>.

A ausência de dados e de sua devida sistematização e transparência é, na verdade, um velho problema quando se busca compreender a população em situação de rua. Com a pandemia, o levantamento de dados foi profundamente afetado em geral, de modo que “diversos indicadores sociais observaram quebras de trajetória nas séries históricas, resultado tanto das mudanças de comportamento das famílias e indivíduos quanto das ações e inações das instituições públicas no atendimento às demandas sociais”<sup>130</sup>. A reafirmação desse problema com relação à população em situação de rua, porém, “significa [...] uma ampliação da condição de vulnerabilidade a qual este grupo está sujeito”<sup>131</sup>. Mais ainda, revela que “a invisibilidade dos óbitos da população em situação de rua, em certa medida, parece ter sido uma escolha”<sup>132</sup>.

Em suma, esses dados, ou melhor, a ausência deles, têm um significado mais profundo: acabam por silenciar as mortes das pessoas em situação de rua. Quando essas mortes “não são entendidas, justificadas ou sequer nomeadas pelas autoridades”, elas são silenciadas, “um silêncio que caminha em paralelo com o próprio anonimato das vidas que as antecederam”<sup>133</sup>.

Se não bastassem as mortes em decorrência da Covid-19, pessoas em situação de rua perdem anualmente suas vidas com o frio. Durante a pandemia não foi diferente. Estima-se que ao menos 17 pessoas morreram nas ruas durante o inverno de 2021 na cidade de São Paulo<sup>134</sup>.

Como bem pontuou o advogado Thiago Amparo, entremes, não é exatamente o frio que leva à morte uma pessoa em situação de rua, mas a ausência de políticas públicas, que tornam essa morte banal e “inevitável”. Para ele, “toda morte por frio é política, permitida pela

---

<sup>129</sup> MARTINES, Aluizio Marino; Laura Salatino; Kelseny Medeiros; Caroline Brisola; José Vicente de Oliveira Kaspreski; Aline Sayuri Cawamura; Guilherme Eufrasio Pinheiro; Verônica Brito Sepúlveda. **A INVISIBILIDADE DA POPULAÇÃO DE RUA E DE SUAS MORTES POR COVID-19 PARECE TER SIDO UMA ESCOLHA.** São Paulo, 2022. Disponível em: <https://cdhluizagama.com.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

<sup>130</sup> NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, p. 10.

<sup>131</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 121, 2020.

<sup>132</sup> MARTINES, Aluizio Marino; Laura Salatino; Kelseny Medeiros; Caroline Brisola; José Vicente de Oliveira Kaspreski; Aline Sayuri Cawamura; Guilherme Eufrasio Pinheiro; Verônica Brito Sepúlveda. **A INVISIBILIDADE DA POPULAÇÃO DE RUA E DE SUAS MORTES POR COVID-19 PARECE TER SIDO UMA ESCOLHA.** São Paulo, 2022. Disponível em: <https://cdhluizagama.com.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

<sup>133</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 122, 2020.

<sup>134</sup> FERREIRA, Lola. Morte de morador de rua é 17ª por suspeita de hipotermia em SP. **UOL**, São Paulo, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/31/morador-de-rua-morto-sp.htm>. Acesso em: 26 out. 2022.

desigualdade, estupidamente evitável e absurdamente corriqueira”. Em outros termos, “o frio mata porque encontra uma cidade que escolheu deixar intacta a força da grana que escolhe quem matar primeiro”<sup>135</sup>.

Percebe-se, portanto, que a população em situação de rua, marcada pela invisibilidade, não possuía direito à saúde nem antes nem durante a pandemia. E, se profundas mudanças não forem adotadas, também não possuirá depois<sup>136</sup>.

Nesse sentido, a pandemia de Covid-19 pode representar uma oportunidade para que governos repensem o tratamento oferecido à população em situação de rua, com estratégias de longo prazo, envolvendo moradia e auxílios. Dito de outro modo, “a pandemia de COVID-19 demonstrou a importância da moradia como uma determinante social de saúde e levantou a questão se as abordagens atuais voltadas à população em situação de rua devem ser reavaliadas”<sup>137</sup>.

Assim como o Massacre do Povo da Rua ocorrido em 2004 promoveu avanços no debate público e na elaboração de políticas para a população em situação de rua, a pandemia, por mais deletéria que tenha sido, também pode. É, acima de tudo, uma oportunidade de “humanizar a rua”<sup>138</sup>, priorizar esse grupo populacional e repensar nossa visão sobre essas pessoas e sobre as políticas públicas a elas direcionadas.

---

<sup>135</sup> AMPARO, Thiago. Por que o frio mata. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 maio 2022.

<sup>136</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 11. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>137</sup> PERRI, Melissa; DOSANI, Naheed; HWANG, Stephen W. COVID-19 and people experiencing homelessness: challenges and mitigation strategies. **CMJA**, [s. l.], v. 192, n. 26, p. E718, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1503/cmaj.200834>. Acesso em: 17 fev. 2022. No original: “The COVID-19 pandemic has highlighted the importance of housing as a social determinant of health and raises the question of whether current approaches to addressing homelessness should be re-evaluated”. Tradução nossa.

<sup>138</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 16. Nota Técnica nº 74.



### 3. DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ABORDAGEM VOLTADA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Este terceiro capítulo se propõe a pensar as políticas públicas direcionadas às pessoas em situação de rua, se o direito pode ajudar nessa questão e, se sim, como. Para tanto, expõe-se duas previsões da Constituição Federal de 1988: o federalismo cooperativo e o Estado social. Nesse sentido, busca-se compreender o papel dos municípios na elaboração e execução de políticas públicas sociais, com destaque ao direito à saúde (em função da pandemia de Covid-19) e à rede de assistência social brasileira (seção 3.1.). Em seguida, valendo-se de referenciais teóricos do Direito Antidiscriminatório, analisa-se criticamente as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com enfoque principal na cidade de São Paulo (seção 3.2.). Por fim, as principais imbricações entre o direito e as políticas públicas são esboçadas, o que inclui uma breve descrição da abordagem Direito e Políticas Públicas, apresentando suas principais características e propósitos, com o objetivo de apresentar um ferramental teórico que pode ajudar os profissionais do direito a pensarem e atuarem sobre essa questão (seção 3.3.).

#### 3.1. Questões de competência: os municípios no federalismo brasileiro

O Sistema Brasileiro de Proteção Social foi criado no contexto do regime militar, sob forte centralização financeira e administrativa. Nesse sentido, grande parte da atividade de planejamento no plano local consistia em formular projetos de solicitação de recursos para o governo federal, nos termos previstos pela agência federal encarregada da gestão de uma dada política<sup>139</sup>.

A partir dos anos 1980, porém, a base federalista brasileira foi sendo recriada, abrindo profundamente a natureza das relações entre os governos, os quais ganhavam novamente sua autoridade soberana e independente frente aos outros. Assim, as atribuições das políticas sociais têm sua estrutura reformulada. Em Estados Federativos, os entes assumem funções de gestão de políticas públicas por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 14, n. 40, 1999, p. 113-114.

<sup>140</sup> ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s. l.], v. 14, n. 40, 1999, p. 114-115.

O federalismo foi consubstanciado na Constituição Federal de 1988, a qual adotou, pela primeira vez na história brasileira, um federalismo cooperativo. Tal forma de Estado “exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles”<sup>141</sup>. Ademais, pressupõe a atribuição de uma série de competências (legislativas, político-administrativas e tributárias) aos entes da federação, quais sejam: a União, os estados e os municípios (arts. 1º e 18). Neste novo desenho constitucional, que de certa forma seguiu uma tradição constitucional brasileira de supremacia da União, preservou ao governo nacional a autoridade regulatória (*policy decision-making*), enquanto os governos subnacionais detêm a execução de políticas públicas (*policy-making*)<sup>142</sup>.

Tal processo de descentralização das políticas sociais, estabeleceu uma espécie de “relação vertical” do Estado federativo brasileiro que pode ser sintetizada da seguinte maneira:

a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas. Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas<sup>143</sup>.

O modelo federalista brasileiro, dessa forma, combinou elementos centralizadores e descentralizadores, mas que nem sempre são congruentes, de tal sorte a exigir dos entes federados maior cooperação e coordenação. Ainda assim, é possível afirmar que a materialização das normas e dos direitos se dá nos municípios. É no “arranjo institucional local” que a política pública é executada e efetivada<sup>144</sup>.

Essa construção jurídica brasileira é de certa forma inusual, uma vez que os municípios normalmente não são incluídos como integrantes da federação. Apesar de terem seu papel robustecido pela Constituição, há quem questione certos aspectos que deixam em dúvida o caráter autônomo dos municípios na Federação, como: (i) não possuírem representação política em nível federal, como os estados têm com o Senado; (ii) não possuírem tribunais de contas próprios (excetuando Rio de Janeiro e São Paulo, os quais já os possuíam); e poderem sofrer

<sup>141</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 90, p. 19, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 21 dez. 2022.

<sup>142</sup> ARRETCHÉ, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012, p. 16–19.

<sup>143</sup> ARRETCHÉ, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012, p. 24.

<sup>144</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1051-1052, 18 dez. 2019.

interferências pelos estados sob certas hipóteses (art. 35), “o que não faz sentido quando se defende que ambos ocupam a mesma hierarquia federativa”<sup>145</sup>. Apesar disso, fato é que o Brasil possui, atualmente, 5.570 municípios, de acordo com o IBGE.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a repartição de competências de acordo com os participantes da repartição (União, estados e municípios) e a forma em que essas competências são distribuídas (privativa, residual, comum ou concorrente). Assim, pode-se afirmar a existência de uma repartição horizontal, com a “atribuição a cada ente federativo de uma área reservada, que lhe cabe, então disciplinar em toda a sua extensão” (competências privativas e residuais), e uma repartição vertical, na qual se “distribui uma mesma matéria em diferentes níveis (do geral ao particular) e a reparte entre os entes federativos” (competências comuns e concorrentes)<sup>146</sup>.

Desse modo, as competências podem ser privativas, no sentido de exclusivas, da União (arts. 21 e 22), dos estados (art. 25, §§ 2º e 3º) e dos municípios (art. 30, I). As competências residuais são voltadas aos estados (art. 25, § 1º). As competências comuns são atribuídas a todos os entes (art. 23). Já as competências concorrentes são voltadas à União e aos estados (art. 24) e aos municípios (art. 30, II)<sup>147</sup>.

A saúde, por exemplo, é uma das competências concorrentes a serem legisladas nos níveis federal, estadual e municipal, e que merece aqui ser pormenorizada em decorrência da pandemia de Covid-19. Essa questão de competência também foi levada à discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) ainda no início da pandemia, em abril de 2020.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 o STF estabeleceu que todas as unidades federativas têm competência concorrente para adotar medidas relacionadas à crise

---

<sup>145</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 380.

<sup>146</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 90, p. 17, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 21 dez. 2022.

<sup>147</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 363.

sanitária provocada pelo novo coronavírus<sup>148</sup>. Do voto do Ministro Edson Fachin, relator do acórdão, destacam-se, por exemplo, os seguintes trechos:

O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.

[...]

[O] direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas [...] [e] aderirem às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatorias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde<sup>149</sup> (grifamos).

Outro ponto relacionado ao direito à saúde durante o contexto pandêmico que foi profundamente conflituoso e, mais uma vez, o STF foi provocado a decidir, foi o processo de vacinação. Nesse caso, o Presidente da República pregava a liberdade ou o direito dos indivíduos não se vacinarem. Nas ADIs 6586 e 6587 e no ARE 12367879 decididos em dezembro de 2020 o STF entendeu pela constitucionalidade da vacinação compulsória, isto é, não forçada, mas que em caso de recusa, “pode-se aplicar sanções como multas, exclusão de certos locais, inscrição em escolas, etc.”<sup>150</sup>

O que se percebe do desenho constitucional brasileiro é que a regulação do sistema de saúde por parte do Executivo se mostra profundamente complexa diante da extensão territorial

---

<sup>148</sup> Tal entendimento foi referendado novamente pelos ministros do STF na ADPF 672 MC-Ref que, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, acordaram “reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário”. BRASIL. Superior Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 out. 2020, p. 3. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>. Acesso em: 18 fev. 2022.

<sup>149</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 abr. 2020, p. 38 e 39. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 16 fev. 2022.

<sup>150</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 23. No original: “the possibility of imposition of sanctions such as fines, exclusion from certain places, enrolment in schools, etc.”. Tradução nossa.

brasileira e do federalismo cooperativo. “Os governadores dos estados têm, de modo geral, os maiores poderes para adotar medidas por decreto executivo estadual”, enquanto o governo federal também pode editar decretos executivos, mas “tem competência exclusiva para emitir portarias ministeriais relativas a viagens internacionais e interestaduais, vacinação, isolamento e quarentena”. Com relação aos municípios, foco deste trabalho, os prefeitos possuem competência para “adotar medidas mais locais em harmonia com as regulações estaduais”<sup>151</sup>.

Importante pontuar que o Legislativo (federal, estadual e municipal), além de propor leis relativas à pandemia, tem a prerrogativa de aprovar decretos e regulações executivas e aprovar declarações de estado de calamidade pública. Quando se decretou estado de calamidade pública em nível federal, por exemplo, autorizou-se “o repasse de recursos federais extraordinários para o incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, distrito federal e municípios”<sup>152</sup>. Importante pontuar, porém, que tais recursos extraordinários, que somaram R\$ 570 milhões (até agosto de 2020), não foram acompanhados da transferência dos recursos ordinários, de modo que o valor foi insuficiente frente à gravidade da situação<sup>153</sup>.

No caso de São Paulo, os legislativos estaduais e municipais “aprovaram leis com medidas para combater o coronavírus, promulgaram decretos legislativos reconhecendo um ‘estado de calamidade pública’ e criaram grupos de trabalho da Covid-19 para supervisionar o desempenho do poder executivo”<sup>154</sup>.

Os municípios, portanto, possuem competência para a adoção de medidas locais e, particularmente, na execução de políticas públicas para assegurar o direito à saúde a todos. Como se viu, entretanto, não foi o que ocorreu durante a pandemia de Covid-19 com diversos grupos considerados sociologicamente minoritários, como pretos, pardos, indígenas e, obviamente, a população em situação de rua.

<sup>151</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 4. No original: “State governors have by and large the main powers to adopt measures by state executive decree [...]. The federal government retains concurrent competence to issue executive decrees [...], and has the exclusive competence to issue ministerial ordinances regarding international and interstate travel, vaccination, isolation, and quarantine. Municipalities’ mayors can also adopt more local measures in harmony with state regulations”. Tradução nossa.

<sup>152</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 191.

<sup>153</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Medidas emergenciais para a população em situação de rua**: enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 86-87, 2021. Boletim de Análise Político-Institucional nº 25.

<sup>154</sup> FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021, p. 7. No original: “passed laws with measures to combat coronavirus, enacted legislative decrees recognising a ‘state of public calamity’, and created Covid-19 working groups to oversee the performance of the executive branch”. Tradução nossa.

Além do federalismo cooperativo, a Constituição de 1988 tem como outra “decisão fundamental” a definição que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, o que, resumidamente, significa que o exercício do poder estatal se dá com base no direito e em valores democráticos. Mas este Estado Democrático de Direito é também social, uma vez que “é informado por uma constituição igualitária, transformadora e social”<sup>155</sup>.

Ou seja, a Constituição de 1988 visa transformações reais na sociedade brasileira, “pretende alterar o *status quo* por meio da definição de objetivos a serem perseguidos e do estabelecimento de políticas públicas em diversos setores”. Nesse sentido, a constituição brasileira é uma constituição dirigente, na medida em que contém uma série de normas programáticas, “as quais [...] estabelecem programas a serem colocados em prática”<sup>156</sup>. Entre essas normas, pode-se citar, especialmente, o art. 3º, o qual estabelece os objetivos fundamentais do Estado brasileiro<sup>157</sup>, e o art. 170, que estabelece os objetivos e princípios da ordem econômica<sup>158</sup>.

Mas tal previsão não é suficiente. A materialização dessas normas depende da estruturação de políticas públicas. No caso da assistência social, a efetivação de seu programa de ação governamental se iniciou “com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social e com a edição das Normas Operacionais Básicas, que procuraram operacionalizar a diretriz constitucional de descentralização político-administrativa das ações da política”. Entretanto, a política só se efetivou definitivamente “com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004”, momento em “que se constituíram as bases para a efetiva organização de um sistema de política pública, descentralizado e participativo, o Sistema Único de Assistência Social”<sup>159</sup>.

<sup>155</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 86.

<sup>156</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 90.

<sup>157</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

<sup>158</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

<sup>159</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 233.

As principais políticas públicas voltadas à população em situação de rua se encontram – como previsto no inciso X do art. 7º da Política Nacional para a População em Situação de Rua<sup>160</sup> – no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo, em geral, executadas nos municípios<sup>161</sup>. Sobre tais políticas nos debruçaremos a seguir.

### 3.2. Políticas públicas para a população em situação de rua

O conceito jurídico de política pública corresponde a “programa de ação governamental”. Segundo a definição proposta por Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados<sup>162</sup>.

A partir desse conceito, pode-se afirmar que não há uma política pública em âmbito nacional voltada à população em situação de rua devidamente estruturada e implementada. O Decreto nº 7.053/2009, por exemplo, que contém “diretrizes, objetivos, princípios e atribuição de funções entre alguns órgãos públicos não constitui, no sentido técnico jurídico, uma política pública institucionalmente estruturada, mas representa um passo importante para a construção dessa política”<sup>163</sup>. Ademais, tal diploma não seguiu todos os processos e etapas de formulação de políticas públicas. Prova disso, é que o Poder Legislativo não foi devidamente incluído na discussão da política, uma vez que a normativa se deu via Decreto e não por Lei<sup>164</sup>.

<sup>160</sup> “Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços”.

<sup>161</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Medidas emergenciais para a população em situação de rua:** enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 82, 2021. Boletim de Análise Político-Institucional nº 25.

<sup>162</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

<sup>163</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 81-82.

<sup>164</sup> MENEZES, Daniel Francisco Nagao; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Superação da divergência entre competências federativas e formulação de políticas públicas: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua.** 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 406-407.

A população em situação de rua está inserida prioritariamente no âmbito da rede de assistência social. Prevista como “assistência aos desamparados” no art. 6º da CF/88<sup>165</sup>, seus benefícios, ao contrário da previdência social, “destinam-se a todos e todas que dela necessitarem, independentemente de contribuição prévia”<sup>166</sup>.

A estruturação da assistência social culminou com a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além dos serviços amplos do SUAS, há serviços socioassistenciais específicos para a população em situação de rua. De acordo com a tipificação de tais serviços, definida na Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009<sup>167</sup>, pode-se destacar, ao menos, cinco serviços voltados direta ou indiretamente à população em situação de rua: (i) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, realizado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); (ii) Serviço Especializado em Abordagem Social, também executado pelo CREAS; (iii) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, com funcionamento no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); (iv) Serviço de Acolhimento Institucional, que promove o acolhimento provisório em diferentes tipos de equipamentos; e (v) Serviço de Acolhimento em Repúblca.

As ações governamentais do SUAS são pautadas na descentralização político-administrativa. É o que diz o art. 204, I, da CF/88, o qual “transfere aos municípios a incumbência de efetivar as normas previstas no âmbito federal”. Mas, “na prática, cada município possui autonomia para estabelecer as regras locais para efetivação de acordo com as vontades políticas”<sup>168</sup>.

Ao se concentrar no Município de São Paulo, foco desta pesquisa, há uma rede de proteção social à população em situação de rua que vale ser destrinchada.

Os órgãos executivos da Prefeitura de São Paulo responsáveis por políticas voltadas, direta ou indiretamente, à população em situação de rua são: (a) Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS; (b) Secretaria Municipal de Saúde – SMS; (c) Secretaria Municipal da Habitação – SEHAB; (d) Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e

---

<sup>165</sup> “Art. 6º São direitos 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, na forma desta Constituição” (grifamos).

<sup>166</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 276.

<sup>167</sup> BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 25 nov. 2009.

<sup>168</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 61.

Empreendedorismo – SMDTE; e (e) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC.

A SMADS é responsável pelas políticas voltadas para assistência social na cidade, de modo a formular, executar, monitorar e avaliar a Política Municipal de Assistência Social, integrante do SUAS. Nesse sentido, executa diretamente, ou através de parcerias firmadas com organizações da sociedade civil (OSCs) sem fins econômicos, os serviços socioassistenciais destinados a famílias e pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social, o que inclui inevitavelmente pessoas em situação de rua.

Os principais equipamentos da SMADS são o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), a Central de Atendimento Permanente de Emergência (CAPE) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Um serviço importante organizado pela SMADS é a Operação Baixas Temperaturas que acolhe a população em situação de rua para pernoite em vagas adicionais nos centros de acolhida ou em estações de trens e metrô, quando a temperatura atinge 13°C<sup>169</sup>.

Já a SMS tem como principal programa o Consultório na Rua (CR) que faz atendimentos desde 2013 às pessoas em situação de rua e conta com equipes itinerantes multiprofissionais, formadas por médicos, enfermeiros, psicólogos e assistentes sociais<sup>170</sup>.

A SEHAB até pouco tempo não possuía nenhum programa de provisão de moradia destinado exclusivamente à população em situação de rua. Entretanto, mais recentemente, o Programa de Locação Social em que a Prefeitura fornece moradia para pessoas em grande vulnerabilidade socioeconômica, mas sem a transferência de propriedade do imóvel ao beneficiário, realizou a primeira locação social destinada exclusivamente a pessoas em situação de rua. Trata-se do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II – Edifício Mário de Andrade, inaugurado em 23 de fevereiro de 2019.

Enquanto isso, a SMDHC é responsável, em parceria com a SMADS, pelo Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), os quais representavam, em 2015, cerca de 8% das pessoas em situação de rua<sup>171</sup>. Outro programa importante administrado pela SMDHC foi o De Braços Abertos, criado pelo Decreto nº 55.067, de 28 de abril de 2014, o qual visava a

---

<sup>169</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 221.

<sup>170</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 222.

<sup>171</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 152.

reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e que faziam uso de substâncias psicoativas. Para tanto, a política era pautada na redução de danos, e não na abstinência, valendo-se do oferecimento de refeições, hospedagens em hotéis da cidade e remuneração em frentes de trabalho<sup>172</sup>. Entretanto, com a mudança na gestão municipal, o programa foi extinto em 2016<sup>173</sup>.

Por fim, a SMDTE não possui nenhum programa exclusivo para as pessoas em situação de rua, mas elas podem se beneficiar, ainda que nem sempre facilmente, de ações como o Programa Bolsa Trabalho, criado em 2004, e o Programa Operação Trabalho, criado em 2001<sup>174</sup>.

Entretanto, a principal política pública (ou resposta do poder público) direcionada às pessoas em situação de rua são os centros de acolhimento. Coordenados pela SMADS, tais centros constituem “uma rede de serviços de acolhimento onde as pessoas que conseguem se cadastrar têm uma vaga fixa para o pernoite por um período de tempo determinado”. Entre os benefícios concedidos nesses centros, estão “a refeição matinal e o jantar, cuidados de higiene pessoal e a atenção da assistência social em relação aos problemas pessoais e às mais variadas demandas que apresentam”<sup>175</sup>.

Porém, os centros de acolhida possuem certas regras, como horário de entrada e saída e de uma rotina fixa, separação entre homens e mulheres, não aceitação de animais domésticos, entre outras. Essas regras acabam, muitas vezes, por inviabilizar o acolhimento de pessoas que não se adaptam à rotina, ou que não querem ver suas famílias separadas, ou não querem se separar de seu cão, por exemplo.

Além disso, nem sempre é fácil ou possível encontrar uma vaga. De acordo com o censo de 2015, quase a totalidade daqueles que se encontravam acolhidos já haviam dormido na rua. Ou seja, pode-se afirmar “que praticamente a totalidade da população em situação de rua já viveu a experiência de dormir na rua”<sup>176</sup>. Isso porque o número de vagas em abrigos não é

---

<sup>172</sup> BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 255.

<sup>173</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuttitiba: Juruá, 2018, p. 224.

<sup>174</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuttitiba: Juruá, 2018, p. 225.

<sup>175</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuttitiba: Juruá, 2018, p. 157.

<sup>176</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cuttitiba: Juruá, 2018, p. 157.

suficiente. Ele está atualmente estimado em 16 mil, enquanto o número (subestimado) das pessoas em situação de rua é de 32 mil<sup>177</sup>.

Esses dados contrastam com a existência de imóveis vazios ou abandonados na cidade. De acordo com a própria gestão do Prefeito Ricardo Nunes, há 1.743 imóveis na cidade de São Paulo que pagam IPTU progressivo atualmente<sup>178</sup>. O IPTU progressivo é um dos mecanismos que o poder público municipal dispõe “para garantir a utilização adequada do solo urbano”<sup>179</sup> e o cumprimento da função social da propriedade, uma vez que o lote vazio ou abandonado configura “exercício antissocial do direito de propriedade” e, logo, está em desacordo com o ordenamento jurídico brasileiro<sup>180</sup>. Ou seja, enquanto há dezenas de milhares de pessoas nas ruas, há, no mínimo, 1.743 imóveis que estão vazios e em desconformidade com a lei.

Em oposição às políticas assistenciais, como os centros de acolhida, que, ainda que problemáticas, tem certa efetividade na melhora da condição de vida das pessoas em situação de rua, há uma série de violências perpetradas pelo poder público municipal contra esse grupo.

Um dos principais exemplos é o serviço de zeladoria urbana, “cujo objetivo é primar pela limpeza e manutenção do espaço urbano”<sup>181</sup>. Com essa missão, os servidores – escoltados pela Guarda Civil Metropolitana (GCM), que já apresenta um histórico de violências contra essa população<sup>182</sup> – por muitas vezes acordam pessoas em situação de rua com jatos d’água e retiram seus pertences, incluindo documentos pessoais<sup>183</sup>.

Justamente diante desse histórico de violação dos direitos da população de rua, editou-se o Decreto nº 57.069/2016, “com o propósito de regulamentar os procedimentos e o tratamento dispensado à população em situação de rua durante a realização de ações de

---

<sup>177</sup> PAULUZE, Thaiza. Cidade de SP só tem vaga em abrigos para metade das pessoas em situação de rua. **G1**, São Paulo, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/26/cidade-de-sp-so-tem-vaga-em-abrigos-para-metade-das-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 2 maio 2022.

<sup>178</sup> MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Em meio a recorde de sem-teto, São Paulo tem 1.750 imóveis vazios. **O Globo**, São Paulo, 16 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/05/em-meio-a-recorde-de-sem-teto-sao-paulo-tem-1750-imoveis-vazios.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>179</sup> CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010, p. 140.

<sup>180</sup> CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010, p. 135.

<sup>181</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública**. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 106.

<sup>182</sup> Cf., por exemplo: SP1. ONG Craco Resiste divulga novo vídeo de agressão de guarda civil a morador de rua e reforça pedido para que GCM pare de atuar como polícia. **G1**, São Paulo, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/16/ong-craco-resiste-divulga-novo-video-de-agressao-de-guarda-civil-a-morador-de-rua-e-reforca-pedido-para-que-gcm-para-de-atuar-como-policia.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2022.

<sup>183</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo**. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 211.

zeladoria urbana”<sup>184</sup>. O normativo, no entanto, mostrou-se frágil, na medida em que, com a mudança da gestão municipal, artigos foram alterados pelo Decreto nº 57.581/2017 e os avanços esvaziados<sup>185</sup>.

Além da violência sofrida em decorrência de ações da Prefeitura, parcela da população em geral reproduz visões estereotipadas e desumanizadoras sobre as pessoas em situação de rua. Essa incompreensão pode ser ilustrada pela pesquisa já mencionada do Datafolha realizada em 2022<sup>186</sup>, segundo a qual para 16% dos paulistanos a responsabilidade pelos problemas que envolvem as pessoas em situação de rua é dessas próprias pessoas, o que demonstra o desconhecimento sobre o papel a ser desempenhado pelos governos (federal, estadual e municipal) e sobre a própria condição da pessoa em situação de rua.

Nesse sentido, as políticas públicas voltadas à população em situação de rua são, de certo modo, ambíguas e contraditórias. Isso porque, segundo os relatos das próprias pessoas que compõe esse grupo entrevistadas no censo de 2015, por um lado, as ações da Prefeitura se voltam ao acolhimento, com ações de direitos humanos e assistência social, mas, por outro lado, oferecem opressão, “principalmente com relação à ação truculenta da GCM e PM [Polícia Militar], que acaba sendo interpretada como uma violência da própria prefeitura”<sup>187</sup>.

Além dessa percepção, os relatos expõem que as pessoas em situação de rua possuem um desconhecimento sobre os serviços prestados e programas oferecidos pela Prefeitura, o que demonstra, segundo os autores, “a falta de transparência e de informações para os usuários dos serviços públicos e/ou a falta de participação dos usuários na construção ou manutenção das políticas”<sup>188</sup>.

Tal desconhecimento diz respeito especialmente aos programas de atendimento articulados, os quais são capazes de mudarem realmente suas vidas. Isso ilustra “uma estrutura de relação com o governo que privilegia o vínculo assistencialista, no qual a população não se sente como participante da construção das ações e políticas do governo, estabelecendo uma

<sup>184</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 122.

<sup>185</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 139.

<sup>186</sup> MENA, Fernanda. 8 a cada 10 veem aumento de pessoas em situação de rua em São Paulo e Rio, revela Datafolha. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/04/8-a-cada-10-veem-aumento-de-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-e-rio-revela-datafolha.shtml>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>187</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 54.

<sup>188</sup> BROIDE, Emíllia Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 55.

relação desimplicada com a política”. Tal relação “se estabelece em decorrência de um processo histórico que privilegia o assistencialismo e o paternalismo em detrimento da participação”<sup>189</sup>. Por isso, “é necessário tornar público, de forma mais efetiva, os programas que tiram as pessoas do assistencialismo que as infantiliza ou estabelece relações de violência”<sup>190</sup>.

Essa escolha por políticas assistencialistas pautadas na filantropia é algo amplamente problematizado por pesquisadores da área. Tais serviços “podem incorrer no reforço de estereótipos, preconceitos e estigmas, contribuindo para a manutenção da condição de exclusão ou vitimização da população em situação de rua”<sup>191</sup> e, no fim das contas, são “inábeis para a efetiva saída das ruas”<sup>192</sup>. Por isso, as políticas devem alterar o seu “viés da caridade para a garantia de direitos”<sup>193</sup>, com “um trabalho no sentido da eliminação da desigualdade, e não na subserviência a uma lógica assistencialista”<sup>194</sup>.

A lógica assistencialista por diversas vezes criticada também está ligada à escolha de políticas públicas focalizadas, as quais – em oposição às políticas universais – pautam-se em “concentrar os gastos sociais num público-alvo bem definido e selecionado em situação-limite de sobrevivência e pobreza, de forma a assegurar a maximização da eficiência alocativa de recursos públicos escassos”<sup>195</sup>.

Tais políticas, no Brasil, apresentam uma história particular. Defendidas inicialmente por “economistas preocupados com o equilíbrio das contas governamentais e com a responsabilidade fiscal a gestores públicos empenhados em aumentar a eficiência dos gastos sociais, passando por sociólogos de formação social-democrata”<sup>196</sup>, a partir da década de 1990, o focalismo perde tal caráter democrático e moral e passa a ser um instrumento de pragmatismo e utilitarismo. Ou seja, a opção pelo focalismo é desvirtuada e passa a representar a opção por

---

<sup>189</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 55.

<sup>190</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 85.

<sup>191</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 25.

<sup>192</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 55.

<sup>193</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 55.

<sup>194</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 89.

<sup>195</sup> FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 133.

<sup>196</sup> FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 133-134.

gastos públicos seletivos voltados a “contingentes populacionais tornados economicamente desnecessários”<sup>197</sup>.

Tais grupos vulneráveis são considerados, então, como um “problema ou entrave sistêmico” à lógica dos mercados, uma vez “que não são integrados por trabalhadores (pois seus integrantes carecem de formação e da qualificação [...]) nem por consumidores (uma vez que não tem poder aquisitivo)”. Em síntese, “por carecerem de competências consideradas conversíveis em valores econômicos e sociais, eles não são passíveis de inclusão nas estruturas capitalistas de produção – portanto, não seriam sequer explorados”<sup>198</sup>. Desse modo, os vulneráveis e “excluídos”, como as pessoas em situação de rua, “convertem-se também nos ‘sem-direitos’ no plano jurídico, não mais parecendo como portadores de direitos subjetivos públicos”<sup>199</sup>.

Sejam focalizadas ou não, com um viés filantrópico ou não, fato é que as políticas públicas voltadas à população em situação de rua estão visivelmente aquém do necessário para assegurar os direitos desse grupo. Uma das causas dessa ineficácia diz respeito ao velho problema da ausência de dados e/ou sua confiabilidade. Informações que podem ser obtidas através de censos e pesquisas, como “quantos são, onde estão, como são e de que forma sobrevivem”, são “de fundamental importância para uma avaliação e revisão das políticas públicas destinadas a essa população”<sup>200</sup>.

Para além da importância dos dados que são essenciais no desenho e revisão de políticas públicas, a realização de um censo nacional voltado à população de rua, ou sua inclusão no censo realizado pelo IBGE, seria uma estratégia de “fomentar que esse desafio entre na agenda pública e que a população em situação de rua seja uma prioridade na agenda do governo federal e de governos municipais e estaduais”<sup>201</sup>. A realidade, infelizmente, é da falta de dados sobre esta população no Brasil, o que, como já afirmado, reproduz a invisibilidade social dessas pessoas.

Outro problema é que essas políticas não refletem a multiplicidade de pessoas, com diferentes características e demandas, que compõe essa população.

---

<sup>197</sup> FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 134.

<sup>198</sup> FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 134.

<sup>199</sup> FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica**: direito e conjuntura. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 107.

<sup>200</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutiúba: Juruá, 2018, p. 7.

<sup>201</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

Dentro dessa heterogeneidade está, por exemplo, os egressos do sistema penitenciário. As políticas públicas devem se voltar prioritariamente “à reinserção social de presos após o cumprimento da pena” para evitar “que parte dos egressos passem a viver na rua”. Os que já se encontram nessa situação, entretanto, merecem maior atenção, pois são, “em geral jovens, que acumulam ao estigma de viver na rua o de ser egresso do sistema penitenciário”<sup>202</sup>.

As famílias em situação de rua, que tiveram o seu número profundamente acentuado com a pandemia de Covid-19, também necessitam de outro olhar. A busca de uma família por vagas nos centros de acolhimento é, muitas vezes, problemática, pois há a necessidade de separação de pessoas de acordo com o sexo, de tal modo que o pai deve ficar em centro de acolhimento masculino, enquanto a mulher e os filhos em um centro feminino. Além da separação da família, a pesquisadora Juliana Reimberg aponta que essa lógica leva a própria política de assistência social a “reproduzir desigualdades e perpetuar a divisão sexual do trabalho”, na medida em que “a mulher fica responsável por cuidar das crianças e adolescentes, enquanto o homem deve buscar alguma renda para tirar a família daquela situação”<sup>203</sup>.

O tempo também é uma questão central na rua. Além da alteração na sua percepção e das dificuldades de noção cronológica, pode-se afirmar que as pessoas que chegaram mais recentemente às ruas – durante a pandemia, por exemplo – possuem mais chances de reinserção social e saída dessa situação<sup>204</sup>. Isso é um dado que deve ser levado em conta no desenho de políticas públicas, o que não significa que as pessoas que há anos se encontram nessa situação devam ser negligenciadas.

Questões como raça, gênero, identidade sexual e orientação sexual, são elementos que também devem ser pensados, de modo interseccional, nas políticas públicas para essa população. Isso porque, sob a ótica do Direito Antidiscriminatório, políticas públicas “voltadas para grupos vulneráveis não podem negligenciar as diferenças internas presentes dentro de minorias”, uma vez que a marginalização “sempre está relacionada com uma pluralidade de fenômenos que precisam ser examinados de forma adequada”<sup>205</sup>.

Ou seja, a efetividade de políticas públicas e de medidas legislativas voltadas à população em situação de rua passa pela análise do contexto e da situação especial em que as

<sup>202</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 185-186.

<sup>203</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>204</sup> BROIDE, Emíília Estivalet (org.). **População de rua:** pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 152.

<sup>205</sup> MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 728.

pessoas se encontram. Dito de outro modo, “[a] rede institucional só consegue impactar positivamente a vida dessas pessoas quando afeita às suas realidades”<sup>206</sup>.

Isso passa, necessariamente, pela escuta ativa das pessoas em situação de rua, uma vez que “são sujeitos ativos que devem participar da construção das políticas que lhe são destinadas”<sup>207</sup>, o que está previsto inclusive na Política Nacional para a População em Situação de Rua em seu art. 6º, VII<sup>208</sup>. Por isso, “é fundamental, no desenvolvimento das políticas públicas, propiciar um ambiente de acolhimento às singularidades e às subjetividades daqueles que vivem na/da rua”<sup>209</sup>. Tal protagonismo só será alcançado, porém, se as ações governamentais se voltarem contra a perpetuação de estereótipos e buscarem transformações reais, sem reproduzir, ainda que indiretamente, processos de exclusão<sup>210</sup>.

Acima de tudo, as políticas públicas devem fomentar as capacidades humanas e “o exercício da cidadania por essas pessoas, tornando-as protagonistas de seus direitos”<sup>211</sup>. Isso está relacionado ao enfrentamento das desigualdades e à busca por uma sociedade mais justa. A construção dessa “sociedade baseada na justiça social requer medidas que procurem transformar o status de membros de grupos sociais vulneráveis”. Promover uma cidadania moral, de tal sorte que os indivíduos se reconheçam “como pessoas que devem encontrar os meios para afirmarem sua humanidade”, deve ser o fim último das ações governamentais<sup>212</sup>.

Percebe-se, portanto, que políticas direcionadas a grupos vulneráveis, como a população em situação de rua, tratam de problemas complexos, “pois são fenômenos multidimensionais e multideterminados, com efeitos persistentes e sem solução fácil”<sup>213</sup>. Nesse sentido, demandam ações governamentais intersetoriais, de modo que “qualquer alternativa pensada deve

---

<sup>206</sup> CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 122, 2020.

<sup>207</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>208</sup> “Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas”

<sup>209</sup> BROIDE, Emília Estivalet (org.). **População de rua**: pesquisa social participativa, censo, perfil demográfico e condições de vida na cidade de São Paulo. Cutitiba: Juruá, 2018, p. 25-26.

<sup>210</sup> MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 730-731.

<sup>211</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito**: elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 25.

<sup>212</sup> MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 728.

<sup>213</sup> BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 243.

considerar a interlocução de várias áreas”<sup>214</sup>, englobando inclusive atores não estatais, como organizações da sociedade civil (OSCs).

Assim, essas políticas exigem um caráter intersecretarial em que, além da assistência social, participem as áreas de saúde, trabalho, habitação, cultura, direitos humanos, educação etc. Tal transversalidade deve estar presente não apenas na elaboração das políticas, mas também em sua implementação<sup>215</sup>, o que nem sempre é fácil. A horizontalidade e total harmonia que muitos pensam existir não é uma realidade, pelo contrário, sua implementação é marcada por hierarquias, negociações e disputas<sup>216</sup>. A política só será efetiva, portanto, se os atores tiverem uma visão compartilhada sobre o problema e suas possíveis soluções, o que deve estar diretamente ligado aos “territórios, populações e redes de relações locais” que compõe a política<sup>217</sup>.

Importante ressaltar que a estruturação e implementação de políticas públicas está calcada em processos de médio e longo prazos, que vão desde o “reconhecimento do problema público” até “a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da política”<sup>218</sup>. Durante a pandemia de Covid-19, essa lógica não teve aplicação e o Estado se viu obrigado a adotar ações emergenciais. Como visto, entretanto, essas ações ficaram muito aquém do necessário para salvaguardar direitos básicos, como à vida, das pessoas em situação de rua. Além disso, levantamento realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sobre medidas emergenciais adotadas junto à população em situação de rua em diversas capitais do país demonstra que tais iniciativas “não foram homogêneas em sua distribuição, oferta, qualidade, especificidade ou mesmo em sua temporalidade”. Tais ações apresentaram diversos problemas que dizem respeito à dificuldade de testagem, à insuficiência de vagas para acolhimento e obstáculos na inclusão de programas de transferência de renda, como o auxílio

---

<sup>214</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 156

<sup>215</sup> SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

<sup>216</sup> BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 247.

<sup>217</sup> BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 263.

<sup>218</sup> MENEZES, Daniel Francisco Nagao; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Superação da divergência entre competências federativas e formulação de políticas públicas: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 400-401.

emergencial, relacionados ao acesso à informação, documentação e tecnologia. Dessa forma, “a descoordenação de ações revela como nosso pacto federativo ainda não se apropriou da temática da PSR [população em situação de rua] para o devido balanceamento das corresponsabilidades”<sup>219</sup>. Para reverter esse cenário assustador, exige-se fortalecimento e maior diálogo institucional. Isso pressupõe, nos dizeres de Luciana Marin Ribas:

o poder Legislativo exercendo seu papel na previsão das relações jurídicas subjetivas de proteção aos direitos da população de rua, o poder Executivo comprometendo-se com a agenda de políticas públicas, articulando-se em seus três níveis de governo, e as instituições de justiça atuando como agentes de fiscalização para continuidade dos serviços prestados<sup>220</sup>.

No mesmo sentido, Isabela Ruiz afirma que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ainda carece de uma série de avanços que dizem respeito:

ao aprimoramento da cooperação e coordenação intergovernamental, ao reforço de capacidades operacionais e técnicas, no sentido da incorporação de indivíduos e famílias às atenções do SUAS, da integração das políticas públicas sociais nos territórios, do fortalecimento da seguridade social e garantia de direitos para o enfrentamento da desigualdade<sup>221</sup>.

Como visto, a Política Nacional para a População em Situação de Rua não está pronta. Ela “ainda está sendo desenhada e o Direito tem papel fundamental para criar estruturas normativas com vistas a efetivar os princípios enunciados no Decreto nº 7.053/2009”<sup>222</sup>. Compreender melhor o papel do direito nas políticas públicas é, justamente, ao que a próxima seção se destina.

<sup>219</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Medidas emergenciais para a população em situação de rua:** enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 86, 2021. Boletim de Análise Político-Institucional nº 25.

<sup>220</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 193.

<sup>221</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas:** uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 238.

<sup>222</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito:** elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 84.

### 3.3. Direito e Políticas Públicas

As políticas públicas representam para o Estado social contemporâneo “a legitimação da ação estatal pela provisão de direitos, efetivamente acessíveis e capazes de reduzir desigualdades, assegurando que toda pessoa possa se integrar à sociedade de forma plena”<sup>223</sup>.

Ao menos desde a década de 1990, o direito positivo passou a disciplinar as políticas públicas “em normas, interpretações, regras operacionais e critérios de aplicação, que expressam novas formas de articulação, cooperação e negociação”<sup>224</sup>.

Mas o direito não está presente nas políticas públicas apenas se olharmos o “emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais” por ele mediado. É possível observar o direito enquanto “elemento constitutivo” das políticas<sup>225</sup>. Ou seja, o direito se faz presente por dentro e por fora das políticas públicas, em seus elementos intrínsecos e extrínsecos<sup>226</sup>.

Isso porque, a atuação estatal e seus novos desafios demandam “a integração das dimensões política e jurídica no interior do aparelho de Estado, combinando as esferas da Administração Pública e do governo”. Nesse sentido, “a face política do governo vai se revestindo cada vez mais de uma tecitura jurídica”<sup>227</sup>.

Ainda que o papel do direito nas políticas públicas seja um debate controvertido, é fato que profissionais do direito trabalham diariamente com políticas públicas. Em sua modelagem (enquanto legisladores), em seu ajustamento (enquanto juízes) e em sua implementação (enquanto burocratas).

Em contrapartida, tais profissionais não são formados academicamente para tanto, uma vez que o ensino jurídico tradicional – de viés formalista, enciclopedista e forense – não oferece espaço nem métodos adequados para o estudo das políticas públicas. Além disso, não busca formar profissionais interessados em justiça social, de tal sorte que “a vasta maioria das pessoas que se forma em uma Faculdade de Direito” não enxerga a transformação social como “um propósito central do sistema jurídico”<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 34.

<sup>224</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 34.

<sup>225</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 182.

<sup>226</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1047, 18 dez. 2019.

<sup>227</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 48.

<sup>228</sup> MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 56.

Assim, o profissional do direito que se vê às voltas das políticas públicas não se encontra plenamente preparado para “formular e propor soluções e ajustes que contribuam para executar ou mesmo aperfeiçoar tais políticas, mitigando suas disfunções e aumentando sua efetividade”<sup>229</sup>. Mais ainda, a incapacidade e o descaso do direito com relação a grupos vulneráveis – como a população em situação de rua – terminam por colocar “em cheque a eficácia do próprio direito como instrumento de integração e coesão social”<sup>230</sup>.

Esse déficit acadêmico leva muitos profissionais do direito a uma “visão fragmentária” das políticas públicas, o que impede uma adequação normativa – mais maleável, flexível e funcional – à implementação dessas políticas. Desse modo, os direitos aos quais as políticas públicas “procuram realizar ou materializar” têm sua efetividade esvaziada<sup>231</sup>.

A fim de reverter esse problema, muitos pesquisadores e acadêmicos vêm se engajando em consolidar um novo campo de pesquisa e uma nova abordagem jurídica das políticas públicas. Para tanto, partem da concepção de que a relação direito e políticas públicas não deve ser vista como mais um “ramo” do direito, mas sim como uma abordagem, na qual o direito pode ajudar na “compreensão de problemas públicos amplos e complexos, em sua dimensão jurídica”<sup>232</sup>.

É certo que as políticas públicas não se limitam a sua dimensão jurídica, mas necessariamente as possuem, uma vez que “toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos”<sup>233</sup>. Da mesma forma, pode-se dizer que o direito não se resume às políticas públicas, mas, sem ele, não há política pública.

A abordagem direito e políticas públicas, nesse sentido, constitui “uma agenda específica de pesquisa e ação” que tem a premissa de que “a política atua por meio de expressões jurídico-institucionais, cujo domínio representa uma forma particular de poder, o funcionamento do governo e a formação dos arranjos institucionais, configurando políticas públicas”<sup>234</sup>. Seu objetivo é, nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, “compreender o

<sup>229</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 182-184.

<sup>230</sup> AIEXE, Egidia Maria de Almeida. Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível?. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al* (org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. p. 191.

<sup>231</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 187-189.

<sup>232</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 797, 2019.

<sup>233</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 801, 2019.

<sup>234</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 50.

fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento”<sup>235</sup>.

Trata-se, em última análise, de uma metodologia que parte de pressupostos jurídicos para pensar a formulação e a análise de políticas públicas. Assim, o direito pode ser visto como uma “tecnologia de construção e operação de políticas públicas”<sup>236</sup>. A partir desse ponto de vista, Diogo Coutinho propõe uma classificação pela qual o direito pode ser analisado no desempenho de tarefas voltadas às políticas públicas enquanto: (a) objetivo; (b) arranjo institucional; (c) vocalizador de demandas; ou (d) ferramenta.

Enquanto objetivo, o direito reveste juridicamente as políticas públicas e as ajustam ao ordenamento, conferindo-as caráter constitucional e legal. Já o direito visto como arranjo institucional permite a estruturação das políticas públicas, mapeando suas responsabilidades e tarefas. Ademais, o direito também tem o papel de vocalizar demandas da sociedade na elaboração, implementação ou avaliação de políticas públicas, o que pode se dar por consultas e audiências públicas, por exemplo. Por fim, o direito pode ser uma caixa de ferramentas das políticas públicas, um instrumental que oferece os meios adequados à consecução dos objetivos visados por elas<sup>237</sup>.

Sobre sua função enquanto arranjo-institucional ainda, é possível, através do elemento jurídico, compreender o grau de institucionalização da política pública, “na medida em que a escolha política por determinado arranjo normativo também é reveladora da intencionalidade de permanência de determinado desenho jurídico-institucional”<sup>238</sup>. Em outros termos, o direito tem o potencial de materializar a institucionalidade da política pública, garantindo sua estabilidade e resiliência frente a contextos políticos instáveis, de tal sorte a evitar ou mitigar retrocessos<sup>239</sup>.

---

<sup>235</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 50.

<sup>236</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 193.

<sup>237</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 194-197.

<sup>238</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 236.

<sup>239</sup> Foi justamente isso que Isabela Ruiz buscou analisar sobre o Sistema Único de Assistência Social em sua dissertação. RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Uma das principais vantagens dessa abordagem é “o fato de permitir que sejam colocados lado a lado fatores políticos e jurídicos, examinando, de modo estruturado, as influências recíprocas entre ambos no processo de elaboração e execução das políticas públicas”<sup>240</sup>. Dessa forma, propicia-se “condições favoráveis para a identificação, a discussão e o aperfeiçoamento das relações estabelecidas entre as políticas públicas e seu arcabouço jurídico”<sup>241</sup>.

Esse método de observação das políticas públicas por “lentes jurídicas” exige, assim, um olhar transversal sobre o direito. Ou seja, é preciso saber integrar diferentes áreas do direito para trabalhar com políticas públicas sob o ponto de vista jurídico. Mais do que isso, exige uma mobilização transversal do arcabouço jurídico para melhor elaborar, implementar e avaliar políticas públicas.

Tal mudança na percepção do direito também diz respeito ao processo de interpretação das normas jurídicas. Isso porque a interpretação e aplicação tradicionais da lei são supostamente neutras, mas, na verdade, são apartadas da realidade, reproduzem a desigualdade social e reforçam a invisibilidade de pessoas em situação de alta vulnerabilidade. Nesse sentido, a hermenêutica deve ser baseada na transformação, “dentro de uma filosofia constitucional na qual o Estado deve operar como um agente de inclusão social, exigência que decorre da dimensão objetiva dos direitos fundamentais”<sup>242</sup>.

Todas essas proposições intelectuais, abrem um novo campo pelo qual o pesquisador pode “compreender o papel do componente jurídico na concepção, implementação e funcionamento dos arranjos institucionais que organizam a ação governamental em função de objetivos politicamente determinados”<sup>243</sup>. Esse campo – que ainda está em construção e, por óbvio, possui limites – tem o potencial de “contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de melhorar a sua intervenção [...] e acelerar o processo de modernização, de redução da desigualdade e de inclusão social”<sup>244</sup>. Portanto, o

<sup>240</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1049, 18 dez. 2019.

<sup>241</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1061, 18 dez. 2019.

<sup>242</sup> MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 34.

<sup>243</sup> RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro De Problemas De Políticas Públicas: Uma Ferramenta Para Análise Jurídico-Institucional. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 1145, 2019.

<sup>244</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 51.

aperfeiçoamento das políticas públicas passa, impreterivelmente, por uma análise jurídica que lhes confirmam “maior eficácia, legitimidade e efetividade”<sup>245</sup>.

Todos esses avanços acadêmicos acompanharam uma série de políticas públicas adequadamente estruturadas que, bem ou mal, desde a Constituição de 1988, ajudaram a reduzir as desigualdades regionais e sociais no país. Como abordado acima, a Constituição de 1988 determinou um caráter social ao Estado brasileiro, pois “ampliou o rol de direito sociais, fundamentou sua atuação na cidadania e direcionou esforços para a resolução de problemas históricos relacionados à questão social”<sup>246</sup>. Ou seja, a abordagem direito e políticas públicas foi impulsionada por um período em que se buscou materializar o Estado social preconizado na Constituição de 1988<sup>247</sup>.

Entretanto, importante se pontuar que há um movimento contrário a isso. Desde 2016, ao menos, “cresce a utilização das políticas públicas como justificativa para propostas de ajuste fiscal, periodicamente renovadas em discurso de redução do Estado de viés conservador”<sup>248</sup>. Essa perspectiva, que enxerga supostos “excessos” da Constituição de 1988 em relação aos direitos, em função de limitações de ordem econômica”<sup>249</sup>, ganhou força especialmente no período que engloba os governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Foi um período caracterizado por questionamentos dos avanços sociais promovidos desde 1988 e por uma “desconstrução institucional e normativa”<sup>250</sup>.

No âmbito da assistência social, houve um verdadeiro desmonte das políticas públicas ou, em termos jurídicos, de “retrocesso material”, com diversas “medidas desestruturantes”. Tais alterações dizem respeito à “estrutura do órgão gestor da política”, “ao conteúdo das ações socioassistenciais”, “ao financiamento da política” e “aos fluxos de articulação

---

<sup>245</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. *Revista Estudos Institucionais*, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1047, 18 dez. 2019.

<sup>246</sup> RUIZ, Isabela. *Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas*: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 233.

<sup>247</sup> HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. *Revista Estudos Institucionais*, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1045, 18 dez. 2019.

<sup>248</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 27.

<sup>249</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 27.

<sup>250</sup> RUIZ, Isabela. *Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas*: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 180.

interfederativa”<sup>251</sup>. Tudo isso levou ao esvaziamento da “capacidade do Estado em atender à crescente demanda pelas ações socioassistenciais”<sup>252</sup>.

O exemplo do Auxílio Emergencial anteriormente exposto é bem ilustrativo. A utilização de aplicativo da Caixa Econômica Federal em detrimento do Cadastro Único e o congelamento de dados desta base em 2 de abril de 2020 demonstram que o governo federal desconsiderou “o legado e os processos de aprendizagem das políticas públicas precedentes”<sup>253</sup> e realmente investiu contra o sistema único de assistência social do país.

Assim, como bem sintetiza Isabela Ruiz,

toda a institucionalidade do SUAS, construída ao longo das últimas três décadas para garantir aos cidadãos em situação de vulnerabilidade o acesso universal ao direito à assistência social, foi menosprezada na sua capacidade de prover a integração entre as políticas intersetoriais e, consequentemente, a proteção social no momento em que os brasileiros mais precisavam<sup>254</sup>.

Diante de tal cenário, um Estado social capaz de reduzir as desigualdades e prover direitos aos cidadãos nunca se fez tão urgente no país. Serviços públicos de qualidade e “políticas de educação, saúde, emprego, ciência e tecnologia e outras são fatores centrais para um novo pacto social, na medida em que proporcionam menos desigualdade, mais estabilidade social e sustentabilidade”<sup>255</sup>. Todos “os efeitos das crises sanitária, econômica e política clamam pela presença do Estado, insubstituível nos papéis de coordenador, regulador e protetor diante das desigualdades produzidas e aprofundadas pelo capitalismo financeirizado das últimas décadas”<sup>256</sup>.

Esse processo de (re)construção institucional, com a implantação e o aprimoramento de políticas públicas, que contemple as demandas latentes da sociedade brasileira, é, entretanto,

---

<sup>251</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 202-208.

<sup>252</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 213.

<sup>253</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 199.

<sup>254</sup> RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 200.

<sup>255</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 35-36.

<sup>256</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 32.

um tema em disputa que cabe ao campo da política<sup>257</sup>. O papel do direito e dos juristas nesta seara pode ser, justamente, pensar as políticas públicas e o desenvolvimento do país. Pensar juridicamente as políticas públicas implica “compreender de que modo as formas jurídicas da ação governamental influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento”<sup>258</sup>. Tal desenvolvimento e a superação da condição de subdesenvolvimento do país – que, vale dizer, tem o inaceitável número de pessoas em situação de rua como uma clara demonstração – reclamam, entre outras coisas, “uma cultura política e social fortemente entrelaçada com práticas jurídicas efetivas e progressivamente institucionalizadas”<sup>259</sup>.

Pensar o desenvolvimento exige, portanto, “o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado”<sup>260</sup>. É sob essa perspectiva que os juristas e a abordagem das políticas públicas podem “colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais”<sup>261</sup>.

---

<sup>257</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 32.

<sup>258</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 51.

<sup>259</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 43.

<sup>260</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 49.

<sup>261</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 816, 2019.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve com fim último buscar certas pistas de se e como o direito pode contribuir para mitigar a grave situação das pessoas em situação de rua e lhes assegurar direitos básicos. É verdade que reverter esse estado de coisas atual ou, ao menos, mitigá-lo “é um desafio imenso”, mas, ao mesmo tempo, “um imperativo inescapável”<sup>262</sup>.

Para isso, vimos que a população em situação de rua é composta por um grupo heterogêneo, com causas e demandas específicas. Tais particularidades foram destrinchadas com a análise das principais características dessa população, como idade, raça, sexo, escolaridade etc. Além disso, traçamos a evolução do número de pessoas em situação de rua no Município de São Paulo e destacamos o principal diploma normativo voltado a ela, o Decreto n° 7.053, de 26 de dezembro de 2009, que instituí a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Em seguida, descrevemos como a pandemia de Covid-19 teve um impacto desproporcional sobre a população em situação de rua. Além dos riscos sanitários e da impossibilidade de se cumprir certas medidas sanitárias, a pandemia contribuiu para um aumento e uma alteração do perfil dessa população, com um número crescente de famílias, mulheres e idosos em situação de rua.

Concomitantemente à crise sanitária, o país viveu uma profunda crise econômica. Os impactos econômicos gerados foram, como visto, reduzidos de modo insatisfatório, destacando-se uma série de problemas da política do Auxílio Emergencial.

Diante desse cenário, ressaltamos que os impactos em termos de contaminação e óbitos por Covid-19 na população em situação de rua na cidade de São Paulo ainda são desconhecidos. Tal ausência de dados e de sua devida sistematização e transparência é, na verdade, um velho problema quando se busca compreender a população em situação de rua, o que “reproduz e reafirma a invisibilidade social destas pessoas, que em sua maioria são corpos pardos e negros que adoecem e morrem por várias causas, e ainda assim isto não parece ter um impacto”<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)*. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, p. 18.

<sup>263</sup> NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. *International journal of environmental research and public health*, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021, p. 10-11. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022. No original: “reproduces and reaffirms the social invisibility of these people, who are mostly brown and black bodies that become ill and die from various causes, and yet this does not seem to have an impact”. Tradução nossa.

Posteriormente, procuramos pensar as políticas públicas direcionadas às pessoas em situação de rua e como o direito e seus profissionais podem ajudar nessa questão. Assim, expusemos duas decisões adotadas pela Constituição Federal de 1988: o federalismo cooperativo e o Estado social. Nesse sentido, buscamos compreender o papel dos municípios na elaboração e execução de políticas públicas sociais, com destaque ao direito à saúde (em função da pandemia de Covid-19) e à rede de assistência social brasileira, consubstanciada no Sistema Único de Assistência Social.

Em seguida, com o auxílio de aportes teóricos do Direito Antidiscriminatório, analisamos criticamente as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com enfoque principal na cidade de São Paulo. Para tanto, perpassamos pela estrutura da rede de proteção social do município e pela problematização de políticas como os centros de acolhimento e o serviço de zeladoria urbana.

Vimos que, acima de tudo, as políticas públicas voltadas à população em situação de rua não estão sendo eficazes em assegurar seus direitos e que, uma das principais razões para isso é que elas não refletem a heterogeneidade desse grupo. Ademais, percebemos que tais políticas exigem um caráter intersetorial e multidisciplinar, já que o trabalho apenas da assistência social não é suficiente para transformar o estado de coisas. Faz-se, assim, necessária uma aliança entre atores estatais e não estatais, o que não está no plano formal nem das ideias, mas deve ser produzida e articulada por meio de decisões políticas<sup>264</sup>.

Nesse sentido, a assistência social, que “é uma das mais importantes expressões de um Estado social”, precisa ser fortalecida institucionalmente, como “condição para o exercício de vários outros direitos”<sup>265</sup>. Para tanto, “defende-se que a consolidação institucional e normativa, além da articulação e capilaridade de instrumentos de políticas, pode auxiliar na construção de capacidades estatais mais permanentes”<sup>266</sup>. Tal fortalecimento do sistema de assistência social, além de visar alterar as precárias condições de vida da população em situação de rua, pode impedir que mais pessoas se encontrem em uma situação de alta vulnerabilidade e sejam obrigadas a ir para as ruas<sup>267</sup>.

<sup>264</sup> BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 261.

<sup>265</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021, p. 276.

<sup>266</sup> RIBAS, Luciana Marin. **A pessoa em situação de rua como sujeito de direito**: elementos críticos de uma política pública. 2019. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 84.

<sup>267</sup> SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020, p. 17. Nota Técnica nº 74.

Por fim, fizemos um balanço da produção sobre o método direito e políticas públicas. Vimos que a concepção, estruturação e aperfeiçoamento das políticas públicas, são ações, em grande medida, moldadas por estruturas e arranjos jurídico-institucionais passados e presentes. Por isso, o direito e seus profissionais devem estar à frente desses processos, de modo a observar e elaborar soluções para os problemas nacionais, entre os quais está, evidentemente, o elevadíssimo número de pessoas em situação de rua.

Dessa forma, retomando a pergunta de pesquisa, vimos que o direito pode contribuir para mitigar a grave situação das pessoas em situação de rua, especialmente através da elaboração, implementação e análise de políticas públicas. Mas, para isso, as instituições jurídicas, por meio de seus integrantes, devem assumir um compromisso com a equidade e assegurar o acesso a direitos e à justiça das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade<sup>268</sup>. Ademais, o profissional do direito deve ter um olhar interdisciplinar, com uma mobilização transversal do arcabouço jurídico e sua devida integração com as demais ciências sociais.

Nesse processo, que obviamente levará a acertos e erros, o jurista pode contribuir para a (re)construção institucional do país e a refundação de seu Estado social, com vistas à redução das desigualdades e à superação do subdesenvolvimento. Apenas nessa perspectiva ousada e mais abrangente, o direito, enquanto instrumento de organização social e de poder, poderá promover verdadeiras transformações na realidade brasileira. Nesse sentido, o legado perverso da pandemia de Covid-19 pode ser uma oportunidade de mudanças e construção de novos horizontes.

---

<sup>268</sup> AIEXE, Egidia Maria de Almeida. Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível?. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al* (org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p.196.



## REFERÊNCIAS

AIXE, Egidia Maria de Almeida. Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível?. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al* (org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 179-198.

AMPARO, Thiago. Por que o frio mata. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 maio 2022.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 11-31.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BARROS, Alerrandre. Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020. **Agência IBGE**, Brasília, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 12 set. 2022.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 243-266.

BOULOS, Guilherme. **Sem medo do futuro**. São Paulo: Contracorrente, 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, 23 dez. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A3ncias..) Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Nota Técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH, de 2 de abril de 2020. Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/mdh-notatecnica2020.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020. Aprova recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia do novo Coronavírus, Covid-19. Brasília, 18 maio 2020.

BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 25 nov. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 abr. 2020, p. 38 e 39. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 16 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 out. 2020, p. 3. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CARRANÇA, Thais. “É daqui, pra frente”: os moradores de rua que estão conseguindo trabalho em São Paulo. **BBC News Brasil**, São Paulo, 3 jul. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57688861>. Acesso em: 20 out. 2022.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010.

CESPEDES, Bruna *et al.* Pandemia nas ruas de São Paulo: uma narrativa entre vulnerabilidade, invisibilidade e subnotificação. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, [s. l.], v. 5, n. 27, p. 112–127, 2020.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp, 2013. p. 181-200.

CHAGAS, Denicy de Nazaré Pereira *et al.* Direito à saúde das pessoas em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 375-393.

CRUZ, Angelica Santa. “Advogada das causas invisíveis” protegeu mais de mil excluídos na pandemia. **TAB UOL**, São Paulo, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/29/advogada-das-causas-invisiveis-protegeu->

mais-de-mil-excluidos-na-pandemia.htm

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica: direito e conjuntura**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 90, p. 16-20, 1995. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>. Acesso em: 21 dez. 2022.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta *et al.* Brazil: Legal Response to Covid-19. **The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19**, [s. l.], n. January, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law-occ19/e16.013.16>. Acesso em: 15 fev. 2022.

FERREIRA, Lola. Morte de morador de rua é 17<sup>a</sup> por suspeita de hipotermia em SP. **UOL**, São Paulo, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/31/morador-de-rua-morto-sp.htm>. Acesso em: 26 out. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Plano São Paulo**. São Paulo, 2020. 10 slides, color. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/PlanoSP-apresentacao-v2.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2022.

HADDAD, Frederico. A pertinência da abordagem Direito e Políticas Públicas ao Estudo da política urbana no Brasil: o exemplo da pesquisa sobre as vias urbanas e sua função social. **Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 5, n. 3, p. 1044-1063, 18 dez. 2019.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e COVID-19. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 1064–1078, 2020.

LIMA, Paulo Cesar Vicente de; SANTOS, Yuri Alexandre dos. O papel do Ministério Público na busca da eficácia social da política nacional dos direitos das populações em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 623-643.

MARTINES, Aluizio Marino; Laura Salatino; Kelseny Medeiros; Caroline Brisola; José Vicente de Oliveira Kaspreski; Aline Sayuri Cawamura; Guilherme Eufrasio Pinheiro; Verônica Brito Sepúlveda. **A INVISIBILIDADE DA POPULAÇÃO DE RUA E DE SUAS MORTES POR COVID-19 PARECE TER SIDO UMA ESCOLHA**. [s. l.], 2022. Disponível em: <https://cdhluizgama.com.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Em meio a recorde de sem-teto, São Paulo tem 1.750 imóveis vazios. **O Globo**, São Paulo, 16 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/05/em-meio-a-recorde-de-sem-teto-sao-paulo-tem-1750-imoveis-vazios.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MENA, Fernanda. 8 a cada 10 veem aumento de pessoas em situação de rua em São Paulo e Rio, revela Datafolha. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2022. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/04/8-a-cada-10-veem-aumento-de-pessoas-em-situacao-de-rua-em-sp-e-rio-revela-datafolha.shtml>. Acesso em: 3 out. 2022.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Superação da divergência entre competências federativas e formulação de políticas públicas: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 397-408.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro**: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Contracorrente, 2019.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

NATALINO, Marco. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Nota Técnica. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

NUNES, Nilza Rogéria De Andrade; RODRIGUEZ, Andréa; CINACCHI, Giovanna Bueno. Health and Social Care Inequalities: The Impact of COVID-19 on People Experiencing Homelessness in Brazil. **International journal of environmental research and public health**, [s. l.], v. 18, n. 5545, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph18115545>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ORGANIZATION, World Health. **Coronavirus disease (COVID-19)**. [s. l.], [s. d.]. Disponível em: [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1). Acesso em: 15 maio 2022.

PADIN, Guilherme. Moradores de rua de SP têm acesso precário a água, mostra estudo. **R7**, São Paulo, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/moradores-de-rua-de-sp-tem-acesso-precario-a-agua-mostra-estudo-04082021>. Acesso em 20 nov. 2022.

PAULUZE, Thaiza. “Recenseadores contestam números do censo de moradores de rua divulgado pela gestão Covas”. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/recenseadores-contestam-numeros-do-censo-de-moradores-de-rua-divulgado-pela-gestao-covas.shtml>. Acesso em: 29 maio 2021.

PAULUZE, Thaiza. Cidade de SP só tem vaga em abrigos para metade das pessoas em situação de rua. **G1**, São Paulo, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/01/26/cidade-de-sp-so-tem-vaga-em-abrigos-para-metade-das-pessoas-em-situacao-de-rua.ghtml>. Acesso em: 2 maio 2022.

PERRI, Melissa; DOSANI, Naheed; HWANG, Stephen W. COVID-19 and people experiencing homelessness: challenges and mitigation strategies. **CMJA**, [s. l.], v. 192, n. 26, p. E716–E719, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1503/cmaj.200834>. Acesso em: 17 fev. 2022.

**PESQUISA MOSTRA QUE POPULAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE SP É 30% MAIOR DO QUE INDICA CENSO MUNICIPAL; NÚMERO CHEGA A 42 MIL PESSOAS.** **G1**, São Paulo, 9 jun. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/pesquisa-mostra-que-populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-e->

30percent-maior-do-que-indica-censo-municipal-numero-chega-a-42-mil-pessoas.ghtml. Acesso em: 29 out. 2022.

ROCHA, Amélia Soares da; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de. A atuação da defensoria pública como um dos instrumentos de efetivação da cidadania da população em situação de rua: o caso dos moradores de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. p. 645-662.

ROLNIK, Raquel; MARINO, Aluizio. Explosão da população em situação de rua e os desafios da emergência habitacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2022.

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro De Problemas De Políticas Públicas: Uma Ferramenta Para Análise Jurídico-Institucional. **Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019.

RUIZ, Isabela. **Institucionalidade jurídica e retrocesso nas políticas públicas**: uma análise do Sistema Único de Assistência Social. 2021. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SANTOS, João Vitor. População de rua aumenta e famílias inteiras passam a não ter onde morar. Entrevista especial com Juliana Reimberg. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/610378-populacao-de-rua-aumenta-e-familias-inteiras-passam-a-nao-ter-onde-morar-entrevista-especial-com-juliana-reimberg>. Acesso em: 3 out. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 64994, de 28 de maio de 2020. **Secretaria de Governo**. São Paulo, SP, 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64994-28.05.2020.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **Medidas emergenciais para a população em situação de rua**: enfrentamento da pandemia e seus efeitos. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), p. 81-88, 2021. Boletim de Análise Político-Institucional nº 25.

SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020. Nota Técnica nº 74.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

SMADS - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo – 2021, p. 12. São Paulo, 2021. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGItZjRmMi00ZTcyLTgxOTMtMjc3MDAwMDM0NGI5IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>. Acesso em: 29 out. 2022.

SMADS - SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209\\_SMADS\\_SP.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf). Acesso em: 29 maio 2021.

SP1. ONG Craco Resiste divulga novo vídeo de agressão de guarda civil a morador de rua e reforça pedido para que GCM pare de atuar como polícia. **G1**, São Paulo, 16 jul. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/16/ong-craco-resiste-divulga-novo-video-de-agressao-de-guarda-civil-a-morador-de-rua-e-reforca-pedido-para-que-gcm-para-de-atuar-como-policia.ghtml>. Acesso em: 6 ago. 2022.

TAVOLARI, Bianca; ALVES, Saylon; NISIDA, Vitor. **Nota Técnica**: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828 Sumário Executivo. São Paulo: [s. n.], 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; PERRONE-MOISÉS, Cláudia; MARTIN-CHENUT, Kathia. **Pandemia e crimes contra a humanidade**: o “caráter desumano” da gestão da catástrofe sanitária no Brasil. [S. l.: s. n.], 2021. ISSN 2179-8966.v. 12 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61769>. Acesso em: 20 fev. 2022.