



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GILSON VILAS BÔAS GUEDES

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID-19:
UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO
MUNICIPAL DE SALVADOR**

Salvador
2021

GILSON VILAS BÔAS GUEDES

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID-19:
UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO
MUNICIPAL DE SALVADOR**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito, apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Soares de Freitas

Salvador
2021

GILSON VILAS BÔAS GUEDES

**POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA
COVID-19: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS MEDIDAS
ADOTADAS PELO GOVERNO MUNICIPAL DE SALVADOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 7 de junho de 2021.

Banca examinadora

Carlos Eduardo Soares de Freitas – Orientador _____
Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília
Universidade Federal da Bahia

Tatiana Emilia Dias Gomes _____
Mestra em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense
Universidade Federal da Bahia

Samuel Santana Vida _____
Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília
Universidade Federal da Bahia

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico - Cadastro Único
Centro POP - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CPF - Cadastro de Pessoa Física
CnaR - Consultório na Rua
CRAS - Centros de Referência em Assistência Social
CREAS - Centros de Referência Especializados em Assistência Social
DRU - Desvinculação das Receitas da União
EC - Emenda Constitucional
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA - Estados Unidos da América
FMI - Fundo Monetário Internacional
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR - Movimento Nacional da População em Situação de Rua
NRF - Novo Regime Fiscal
NUAR - Núcleo de Ações Articuladas para População em Situação de Rua
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PIB - Produto Interno Bruto
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNAB - Política Nacional de Atenção Básica
PSR - População em Situação de Rua
SEMPRE - Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza
SUS - Sistema Único de Saúde
UFBA - Universidade Federal da Bahia

RESUMO

O presente trabalho se debruça na análise das principais medidas adotadas para a População em Situação de Rua, na cidade de Salvador, durante a pandemia. Para tanto, localiza-se esta população no contexto atual do país e traça-se o percurso histórico da organização deste movimento social, para que seja possível perceber elementos importantes à análise. Em seguida, são avaliadas as normas positivadas para esta população e analisados os orçamentos de políticas sociais – saúde, assistência social e habitação - federais, estaduais e municipais, dos últimos dez anos, o que possibilita a compreensão de que o nosso país não estava preparado para o combate à pandemia. Assim, parte-se para a apresentação da teoria crítica dos direitos humanos, que respaldará a análise da atuação do município de Salvador.

Palavras-Chave: População em Situação de Rua; Pandemia; Direitos Humanos; Movimento Social; Políticas Sociais.

ABSTRACT

The present work focuses on the analysis of the main measures adopted for the Homeless Population, in the city of Salvador, during the pandemic. Therefore, this population is located in the current context of the country and the historical path of the organization of this social movement is traced, so that it is possible to perceive important elements for the analysis. Then, the positive norms for this population are evaluated and the budgets for social policies - health, social assistance and housing - federal, state and municipal, of the last ten years, are analyzed, which makes it possible to understand that our country was not prepared to fight the pandemic. Thus, part of the presentation of the critical theory of human rights, which will support the analysis of the performance of the municipality of Salvador.

Keywords: Homeless Population; Pandemic; Human Rights; Social Movement; Social Politics.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, BRASIL E PANDEMIA.....	9
2.1. O contexto da pandemia no Brasil e a População em Situação de Rua	9
2.2 Processo histórico da população de rua no Brasil.....	17
3. AS LEGISLAÇÕES PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	24
3.1 O Direito Positivado.....	24
3.2 O Orçamento Público brasileiro e o seu impacto nas políticas públicas	30
4. AS AÇÕES DA CAPITAL BAIANA DURANTE A PANDEMIA	42
4.1 A teoria crítica dos Direitos Humanos de Flores	42
4.2 O perfil da População em Situação de Rua em Salvador	46
4.3 Análise das principais ações do governo municipal de Salvador	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

O trabalho ora proposto tem como foco analisar as medidas que foram adotadas pelo município de Salvador, sobretudo durante a pandemia, para a População em Situação de Rua – PSR. Entende-se que neste atual contexto, no qual todos os habitantes do globo se tornaram alvos potenciais do novo coronavírus, foi gerado um cenário desesperador, no qual a PSR estava mais exposta aos riscos.

Com a percepção da forma como se deu a gerência desta crise em nosso país, surgiu a curiosidade acerca deste público específico. Numa conjuntura de crise política, econômica, sanitária e social, a investigação sobre esta temática é um esforço no sentido de se contribuir para um debate qualificado, voltado às políticas sociais implementadas pelo poder público para este segmento social.

Sabe-se que este grupo ocupa um lugar de acúmulo de vulnerabilidades e processos de marginalização e criminalização, o que faz com que a sociedade em geral naturalize as violências perpetradas contra essa coletividade. No entanto, entendemos ser responsabilidade do poder público garantir dignidade a todas essas pessoas, sobretudo quando se existem normativos e legislações diversas no sentido de se reconhecer os seus direitos. Assim, era necessário observar se as ações adotadas pela prefeitura soteropolitana estavam de acordo com os ditames normativos.

Para tanto, entendeu-se que a análise não poderia se restringir somente à observação das medidas adotadas pelo poder público na pandemia. Era necessário, além disso, entender de que forma a PSR se organizava socialmente para demandar estas políticas públicas, e, portanto, compreender como surgiu esse movimento em nosso país; observar a estrutura de funcionamento das políticas públicas, sobretudo com relação ao seu financiamento.

Para respaldar a análise proposta, nos alinhamos à teoria crítica sobre os Direitos Humanos, desenvolvida por Joaquín Herrera Flores (2009)¹. O autor,

¹ FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível para download em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4253519/mod_resource/content/1/Joaquin%20Herrera%20Flores%20-%20A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20dos%20direitos%20humanos.pdf Acesso em 05 de abril de 2021.

resumidamente, defende que tais direitos são resultados provisórios das lutas colocadas em práticas pelos grupos sociais. Com isso, pretende-se avaliar qual a relação entre o movimento social da PSR e a implementação efetiva dos direitos já normatizados.

A necessidade de se questionar e avaliar como ocorre a implementação e execução das políticas sociais pelos entes públicos, sobretudo alinhado a uma perspectiva que compreende que a dinâmica da relação entre os movimentos sociais e o Direito é conflituosa, é a finalidade desta pesquisa.

Para isto, a utilização do método qualitativo, pautado no direcionamento de compreensão e interpretação dos fenômenos e fatos observados, será empregada para que se compreenda melhor o posicionamento das referidas políticas, adotadas pelo município de Salvador no contexto da pandemia. Também a pesquisa documental, consultando documentações retrospectivas ou contemporâneas. Ambas as metodologias serão empregadas na presente pesquisa.

Colocadas estas questões, traz-se breve descrição sobre as páginas que seguem. O trabalho está estruturado em três capítulos.

O primeiro capítulo traz a contextualização da pandemia em nosso país, apresentando dados e notícias relevantes sobre vacinação, número de mortes, estratégias e posturas adotadas pelo governo federal, localizando a PSR nesta conjuntura. Em seguida, traz o processo histórico de organização do Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR para que compreendamos elementos importantes à análise e percepção de como este grupo social se relacionou(a) com a sociedade e o poder público ao longo do tempo.

O segundo capítulo destina-se a identificar as principais normativas que tratam da PSR, nos níveis federal, estadual e municipal. A partir disso, serão analisados os orçamentos destes no que concerne às verbas voltadas às áreas de Saúde, Assistência Social e Habitação, por entender que são prioritárias à PSR, notadamente no contexto da pandemia pela covid-19.

No capítulo final, trataremos a teoria crítica dos direitos humanos, encabeçada pelo andaluz Joaquín Herrera Flores, para respaldar a análise sobre as principais medidas adotadas pelo poder público municipal nos eixos da saúde, assistência social e habitação, sobretudo durante a pandemia. Além disso, serão apresentados dados

específicos sobre as características da PSR na cidade de Salvador, de forma a possibilitar melhor compreensão das dinâmicas pertinentes a este grupo.

2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, BRASIL E PANDEMIA

Este capítulo busca elaborar breve histórico sobre o surgimento da doença responsável pela atual pandemia, a covid-19, para a partir daí traçar análise de como este tema tem sido tratado em nosso país, expondo as diferentes consequências para os brasileiros, e contextualizando o fenômeno sobretudo para aqueles que se encontram em situação de rua.

Além disso, procura-se compreender o processo histórico de organização da PSR em nosso país, demonstrando a importância da criação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR para o protagonismo deste grupo na conquista dos seus próprios direitos.

2.1. O contexto da pandemia no Brasil e a População em Situação de Rua

O vírus SARS-CoV-2 (a sigla “SARS” significa Síndrome Respiratória Aguda Grave, quando traduzida do inglês), responsável pela covid-19, foi primeiramente identificado na China, no dia 1 de Dezembro de 2019. A primeira morte, assim como notificação da infecção em outros países, ocorreu apenas em Janeiro de 2020.

Num primeiro momento, a questão parecia estar restrita à China, no entanto, rapidamente todas as nações perceberam que se tratava de um problema generalizado e com enorme capacidade de propagação. Vivemos em nível de globalização muito avançado, e desta forma o intenso trânsito de pessoas ao redor do globo terrestre fez com que a Organização Mundial de Saúde – OMS, decretasse, em 30 de Janeiro de 2020, uma “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional”, sendo este o maior nível de alerta existente. Era o prenúncio da catástrofe.

Em nosso país, a primeira morte em decorrência da doença ocorreu em 12 de março de 2020, sendo a vítima uma mulher de 57 anos em São Paulo². Hoje, 31 de

² Matéria na íntegra em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/27/primeira-morte-por-coronavirus-no-brasil-aconteceu-em-12-de-marco-diz-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em 31 de maio de 2021.

maio de 2021, portanto mais de um ano depois, temos o registro de um total de 462.092 óbitos³. O Brasil ocupa o segundo lugar no *ranking* de países com maior número de fatalidades decorrentes da covid-19⁴. Encontra-se atrás apenas dos Estados Unidos da América.

No entanto, nosso país tem 2,7% da população mundial, mas detém 37% das mortes por covid-19 que ocorrem no mundo. Morre-se mais aqui do que em continentes inteiros: Europa, Ásia, África, Oceania ou no restante da América.

A pandemia vem causando amplas repercussões econômicas, políticas e sociais em níveis globais. As suas consequências expõem contradições que persistem numa sociedade capitalista. Não seria diferente em nosso país.

O atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, optou por falas e atitudes negacionistas ao longo deste período. A sua estratégia de subestimar o potencial de contágio e a taxa de mortalidade do vírus foi crucial para a possibilidade de maior disseminação deste e, portanto, de sobrecarga do sistema de saúde.⁵

O nosso calendário de vacinação contra a doença ficou extremamente defasado por algumas posturas adotadas pelo governo. No primeiro mês da campanha de imunização, o país possuía apenas 12 milhões de doses, suficiente para o atendimento de 6 milhões de pessoas. Isto representa apenas 3% da população brasileira. De acordo com especialistas, o calendário de vacinas foi prejudicado devido a três equívocos por parte do governo federal.

Primeiro que o nosso país não começou a comprar as vacinas o quanto antes. Não foram feitas apostas nas diversas possibilidades promissoras de desenvolvimento delas. Assim, o Instituto Butantan e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), responsáveis, respectivamente, pelas vacinas CoronaVac e Oxford-AstraZeneca, arcaram com os riscos de negociar a compra antecipada de tais imunizantes. O governo não comprou vacinas em 2020. Basta lembrar da recusa no acordo proposto pela Pfizer, que garantiria 70 milhões de doses; ou da utilização de apenas R\$ 2,2 bilhões dos R\$ 24,5 bilhões previstos para a aquisição das vacinas.

Outro ponto foi que, quando os institutos Butantan e Fiocruz conseguiram os acordos com as fabricantes estrangeiras, apresentaram proposta ao governo federal.

³ Dados obtidos em <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em 11 de março de 2021.

⁴ Dados obtidos em <https://www.worldometers.info/coronavirus/> Acesso em 11 de março de 2021.

⁵ Uma matéria da Poder 360 reuniu as principais falas problemáticas do presidente durante a pandemia. Ver na íntegra em <https://www.poder360.com.br/1-ano-de-covid-no-brasil/251-mil-mortes-por-covid-relembre-as-falas-de-bolsonaro-sobre-a-pandemia/> Acesso em 07 de abril de 2021.

Este por sua vez aceitou a proposta da Fiocruz e recusou a do Butantan, em outubro de 2020, justificando que havia desconfiança por parte da população num imunizante produzido na China. Isto custou ao país 45 milhões de doses da CoronaVac até dezembro de 2020 e mais 15 milhões no primeiro trimestre de 2021. Tal evento também se justificou por divergências políticas entre o presidente da república e o governador do Estado de São Paulo, João Doria.

No entanto, o presidente acabou mudando de posicionamento, e em janeiro deste ano, voltou atrás e concordou com a compra de tais imunizantes. Contudo, este atraso nas negociações atrapalhou o calendário de aquisição dos insumos chineses para a produção das vacinas.

Desta forma, restou ao país apostar nos imunizantes que ainda despertavam desconfiança quanto à transparência nos estudos ou que não haviam concluído a última etapa da pesquisa, como a russa Sputnik V e a indiana Covaxin.

Para além deste embrolho, houve também falta de definição sobre quais deveriam ser os grupos prioritários, pois com apenas 6 milhões de doses disponíveis, o governo federal elaborou lista prioritária que somava mais de 75 milhões de pessoas. Quem seriam os primeiros imunizados?

Também a falta de treinamento e orientação às equipes que administram as doses da vacina. Não houve uma campanha nacionalmente coordenada, com incentivo às pessoas, informações sobre os diferentes imunizantes. Tudo isto ficou a cargo dos estados e municípios. Em alguns municípios houve desperdício de doses, pois devido ao escalonamento por idade, muitos idosos não compareceram aos postos – por desconfiança ou medo -, sendo que as vacinas possuem prazo de validade entre 6 e 8 horas após abertos os frascos.

O nosso país tem uma capacidade enorme para a vacinação. Em 2020, por exemplo, foram vacinados 80 milhões de pessoas contra a gripe em apenas três meses. A falta de vacinas é o grande entrave para a fluência do calendário de imunização brasileiro. Muito disso, infelizmente, foi causado pelo governo federal e suas atitudes negativas ou omissões.

As diversas trocas no Ministério da Saúde, as deliberadas ações para desinformação da população, a sonegação de dados, pouca ou nenhuma transparência no uso dos recursos públicos, a insistência no uso de drogas pouco conhecidas e com uso controverso para o tratamento dos sintomas da doença,

descaso pelas orientações científicas. Enfim, foram muitas as narrativas estipuladas por um governo incapaz de lidar com a pandemia.⁶

O Brasil adota há décadas uma postura política baseada numa tendência de consensos neoliberais, impostos aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, que é o nosso caso. Aliado a isto, há também o surto de negacionismo que assola a população brasileira. Esta onda traz em si uma tentativa inconsequente de colocar o debate da ciência no patamar de meras opiniões. Com isto, fatos científicos e achismos passam a ocupar o mesmo espaço dentre as mentalidades que corroboram do negacionismo. O presidente Bolsonaro, em dado momento, se pronunciou sobre a vacina da Pfizer dizendo: “Se você virar um jacaré, é problema seu”⁷

Num país em que os investimentos em importantes áreas como saúde e educação foram congelados por 20 anos, é de se esperar que existam discursos ideologizados (ainda que tentem se passar como neutros) no sentido de ratificar que tais opções políticas sejam realmente necessárias para retomar o desenvolvimento do Brasil.

Todo o contexto em que nos encontramos corrobora para um enfraquecimento generalizado das políticas públicas. Aliado às consequências (in)evitáveis da pandemia, tem-se um aprofundamento das desigualdades e das taxas de desemprego, morte etc. Com o fim do auxílio emergencial, em janeiro de 2021 nós tínhamos 12,8% dos brasileiros vivendo com menos de R\$ 8,20 (oito reais e vinte centavos) ao dia, ou R\$ 246,00 (duzentos e quarenta e seis reais) ao mês. Segundo projeção da FGV Social, são quase 27 milhões de pessoas nesta situação – mais que a população da Austrália. O custo de R\$ 322 bilhões para o pagamento do auxílio fez com que a dívida pública saltasse 15 pontos, atingindo 89,3% como proporção do PIB e R\$ 6,6 trilhões – número inéditos e que levaram à deterioração do perfil de refinanciamento.⁸

Sobre o desemprego no Brasil, por exemplo, foi atingido o recorde de 14,3 milhões de pessoas desempregadas no ano de 2021, o equivalente a uma taxa média

⁶ As informações relativas à vacinação foram retiradas da matéria da BBC, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56160026> Acesso em 07 de abril de 2021.

⁷ Matéria na íntegra em <https://istoe.com.br/bolsonaro-sobre-vacina-de-pfizer-se-voce- virar-um-jacare-e-problema-de-voce/> Acesso em 08 de abril de 2021.

⁸ Informações obtidas através de matéria na revista <https://exame.com/economia/brasil-tem-mais-pessoas-na-extrema-pobreza-em-janeiro-que-ha-uma-decada/> Acesso em 07 de abril de 2021.

de 14,5%. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa média do desemprego, em 2020, foi de 13,5%, o que já representava a maior dentro da série iniciada em 2012. De acordo com o Levantamento da Austin Rating, a partir das projeções do último relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil deverá, em 2021, ocupar a vaga de 14ª maior taxa de desemprego do mundo, após ter ficado na 22ª colocação em 2020.⁹

No contexto atual de acentuação das desigualdades sociais, é possível constatar que as consequências da pandemia têm sido diferentes para cada grupo populacional. Já desde o começo da pandemia, tem sido colocado pela mídia e organismos de saúde a importância, por exemplo, do uso de álcool em gel como forma de eliminar o vírus das mãos ou de objetos. Logo houve escassez e preços abusivos deste produto nos mercados, de forma que se passou a orientar também sobre a importância de se lavar as mãos com sabão frequentemente. Esta forma de prevenção, aparentemente mais acessível, esbarra no fato de que quase 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água tratada¹⁰.

Outra recomendação bastante disseminada foi o distanciamento social, para que se impedisse a propagação do vírus. No entanto, num país que possuía cerca de 13 milhões de pessoas desempregadas antes mesmo da pandemia, e tendo em vista que estes números aumentaram bastante, como vimos acima, a opção pelo distanciamento se revelou impossível. Com relação ao trabalho informal, por exemplo, já contávamos com cerca de 40 milhões de trabalhadores inseridos neste contexto, número que representa 41,3% da população ocupada do país, sendo composto por pessoas empregadas no setor privado sem carteira assinada, trabalhadores domésticos sem carteira, trabalhadores por “conta própria” sem CNPJ e empregadores sem CNPJ, além de pessoas que ajudam parentes.¹¹

As estratégias adotadas por todos esses indivíduos não são compatíveis com o distanciamento imposto. O pagamento do auxílio emergencial durante alguns meses não chegou sequer perto de garantir dignidade aos brasileiros durante os momentos

⁹ Matéria na íntegra em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/11/brasil-deve-ter-a-14a-maior-taxa-de-desemprego-do-mundo-em-2021-aponta-ranking-com-100-paises.ghtml> Acesso em 13 de abril de 2021.

¹⁰ Informações obtidas em <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua> Acesso em 13 de abril de 2021.

¹¹ Dados obtidos no informativo do IBGE. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101654_informativo.pdf Acesso em 13 de abril de 2021.

iniciais da pandemia. A sua segunda rodada, com valores muito menores que os do anterior e para um número ainda mais restrito de pessoas, certamente não logrará o êxito que deveria ter. Portanto, para essa parcela da população, ficar em casa significaria morrer de fome e sair para procurar emprego ou trabalhar seria colocar-se em risco e aos seus familiares.

E para a População em Situação de Rua, como tem sido a pandemia?

Para Sarmiento (2020)¹², a PSR:

(...) sobrevive atualmente em condições sub-humanas, a conjuntura de não estar abrigado em um lar é apenas o aspecto mais marcante de sua realidade que também os faz carecer de todo aparato constituidor de uma vida digna. Tais pessoas não têm acesso ao saneamento básico, nem para higiene pessoal, tampouco para consumo próprio, não tem alimentação diária garantida, e, conseqüentemente não desfrutam de boa saúde. A saúde que lhes falta não é apenas a saúde pessoal, mas o acesso à saúde pública, já que, diariamente são negligenciados pelo Sistema único de Saúde – SUS, mesmo com previsão legal contrária.

Se para uma significativa parcela da sociedade, como vimos, as orientações básicas sobre como proceder durante a pandemia já se configuravam como pouco viáveis ou impossíveis, para a PSR isto representará algo completamente descabível. Este público não possui moradia, acesso à água potável, meios eletrônicos para se cadastrar para o recebimento dos auxílios diversos, muitas vezes sequer possuem documentos de identidade. Revela-se, então, a total precariedade de um sistema de proteção social, que numa situação de crise aprofunda o recorte explícito de raça e classe dos desassistidos. Estima-se que mais de 220 mil pessoas estão em situação de rua, hoje, no Brasil.¹³

E, no que se refere a quem são as pessoas mais afetadas pela covid-19, estas são mulheres, negros e pobres. Foi o que apontaram os dados do IBGE em junho de 2020. Em sua Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios covid-19, o órgão do governo federal mostrou que há um abismo racial no alcance da doença. Entre as

¹² SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. As formas de exclusão e omissão estatal destinadas ao grupo. In: SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. **A ineficácia das políticas públicas destinadas à população em situação de rua**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

¹³ Informações obtidas em <https://observatorio3setor.org.br/noticias/no-brasil-mais-de-220-mil-pessoas-estao-em-situacao-de-rua/#:~:text=De%20acordo%20com%20uma%20nota,a%20quase%20222%20mil%20pessoas>. Acesso em 13 de abril de 2021.

peças que afirmaram ter tido mais de um sintoma de síndrome respiratória, 68,3% são pretos ou pardos, ante apenas 30,3% de brancos¹⁴.

Curioso que, de acordo com o I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua¹⁵, publicado em 2008 pelo governo federal, são apontadas algumas características sobre a PSR. A pesquisa foi realizada em 71 cidades brasileiras, sendo 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Foi notável a predominância de homens (82%) em relação às mulheres. No geral, a população em situação de rua é jovem, em idade economicamente ativa, e com leve prevalência de mulheres nos grupos etários mais baixos. No quesito raça/cor, 39,1% dos entrevistados se declararam pardos (proporção semelhante à observada no conjunto da população brasileira – 38,4%). O contraste com a população em geral é maior para aqueles que se declararam brancos, 29,5%, contra 53,7% de brancos na população brasileira. Sobre os pretos, 27,9% se declaram desta forma, contrastando com os apenas 6,2% de negros na população em geral.

É nítido que a PSR é constituída, proporcionalmente, sobretudo por pessoas pretas e pardas, o que reflete como se dá/deu o processo de acentuação das desigualdades numa sociedade marcada pelo racismo. A pobreza brasileira sempre teve cor.

E em nosso país, o caráter histórico é deveras importante para a compreensão do perfil racial da PSR. Vivemos aqui mais de três séculos de exploração escravagista formalmente instituída. Como nos traz CALMON (2020)¹⁶, o segmento populacional negro esteve posicionado historicamente de diversas formas. Até 1888, eram necessários para o funcionamento da economia baseada no escravagismo; depois da abolição, foram considerados como sinônimo de atraso para o projeto de nação; mais adiante, na década de 1930, surge o mito da democracia racial, como forma de escamotear os debates e lutas antirracistas. Este mito atribuía aos negros características como irresponsabilidade e incapacidade, como forma de justificar a

¹⁴ Matéria completa em <https://www.poder360.com.br/coronavirus/mulheres-e-negros-sao-os-mais-afetados-pela-covid-19-no-brasil-aponta-ibge-dw/> Acesso em 13 de abril de 2021.

¹⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília. DF. 2009. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf Acesso em 30 de maio de 2021.

¹⁶ CALMON, Trícia Viviane Lima. **As condições objetivas para o enfrentamento ao COVID-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes**. NAU Social, v. 11, n. 20, p. 131-136, 2020.

situação de desigualdade em que se encontravam; além disso, isentava os brancos de qualquer responsabilidade perante toda a situação; por fim, avaliava as relações raciais de maneira exterior, como se negros e brancos possuíssem as mesmas oportunidades de ascensão social.

Para a PSR, especificamente, são várias as formas de exclusão que lhes são impostas. Para Sarmiento (2020)¹⁷, há uma arquitetura de exclusão contra a população em situação de rua. A utilização do termo arquitetura é apresentada para exprimir o processo técnico de projetar, mapear, construir algo. Ou seja, a arquitetura como um dos processos pelos quais se constrói uma cultura geral de segregação deste grupo.

Uma das formas de se excluir é através do Direito e de ações institucionais. A autora nos lembra que as primeiras tratativas legais para a população em situação de rua emanaram da esfera criminal. A mendicância foi considerada ilícita até o ano de 2009, quando ocorreu a revogação do Decreto criminalizador. Neste sentido, acredita-se que a criminalização persiste para além da mera norma jurídica. Constantemente presenciamos falas e atitudes que colocam as pessoas em situação de rua no local de bandidos em potencial. Há um senso comum fortemente marcado pela crença de que as pessoas habitam as ruas apenas por escolha. Como se a rua fosse uma alternativa dentre diversas outras que estas possuem.

Ocorre também a exclusão por meio da arquitetura e do urbanismo. Para a autora, a estética arquitetônica das cidades, sobretudo dos centros urbanos, é marcada pelo seu caráter hostil àqueles que habitam o espaço da rua. Sob o pretexto da segurança ou limpeza local, são instalados pedras, ferros, estruturas pontiagudas, vasos de planta etc., nos locais que costumam ser procurados como alojamento para a PSR. Não é incomum perceber que bancos de praças públicas são pequenos, inclinados ou com ferros que impossibilitam que alguém se deite confortavelmente; embaixo de viadutos não raro notamos que existem pedras, por vezes até cactos.

Outra forma de se excluir a PSR, para a autora, é através do intermédio da mídia. Em nosso país, este meio de comunicação exerce uma influência absurda na mentalidade das pessoas. Desta forma, quando não se dá a devida atenção aos casos que envolvem violência à PSR; ou, quando costumeiramente retrata-se este público

¹⁷ SARMENTO, Isabela Viegas Moraes. **A ineficácia das políticas públicas destinadas à população em situação de rua**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

por um viés criminalizador, os efeitos disto no imaginário coletivo são dos piores possíveis.

A autora questiona qual tipo de política pública tem sido desenvolvida para este público, afinal. Se há desfavorecimento por parte da mídia, estigmatização pela população em geral e histórico criminalizador e higienizador das medidas adotadas pelo Governo, o que então efetivamente tem sido feito para a concretude dos Direitos Humanos? Será que existem ações e políticas públicas viáveis neste aspecto?

2.2 Processo histórico da população de rua no Brasil

As primeiras iniciativas para que se fossem discutidas temáticas pertinentes às pessoas em situação de rua em nosso país foram marcadas por uma intencionalidade filantrópica e religiosa. Essa população era conhecida como os “sofredores de rua”. A partir da década de 1980, o poder público brasileiro passou a, timidamente, propiciar reflexões sobre o tema, de forma que começara a ser produzido um aperfeiçoamento nas políticas de assistência social, além das formas que se categorizava e se protegia esta parcela da sociedade.

Para Rosa (2005)¹⁸, um dos primeiros marcos com relação a essa mudança foi a ruptura com o termo “sofredores de rua”, que passou por “povo de rua” e “morador de rua”, no intuito de se reforçar a consciência de grupo (“povo”) e de negação de um direito (“morador”). Isto também implicou uma mudança no paradigma da experiência de rua, percebida pela ética cristã como um sofrimento, para a percepção de escolha pela rua como um risco (DE LUCCA, 2007)¹⁹. Concomitante a este processo, fora iniciado um movimento de luta por direitos por parte destas pessoas, tornando ainda mais complexo o cenário referente às propostas de intervenção e das formas próprias de denominação (PIZZATO, 2011)²⁰.

Durante este processo, foi ficando evidente que os termos “povo de rua” e “morador de rua” não abarcavam a enorme diversidade encontrada entre as pessoas

¹⁸ ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua**. São Paulo: HUCITEC. Associação Rede Rua, 2005.

¹⁹ DE LUCCA, Daniel. **A Rua em Movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2007.

²⁰ PIZZATO, R. M. S. **No olho da Rua: o serviço de atendimento social de Rua em Porto Alegre. Abordagem social de rua na sociedade contemporânea**. POA, Dissertação de mestrado em Serviço Social da PUCRS, 2011.

que compunham aquele grupo. As formas e estilos de vida distintos implicavam em “situações” plurais com relação à permanência na rua e precisavam ser dimensionadas, tais quais as classificações propostas por Vieira, Bezerra e Rosa (1992)²¹: *ficar, estar e ser* da rua.

Assim, a terminologia que se achou adequada, ainda hoje utilizada pelas instituições e pelos movimentos desta população, foi “população em situação de rua” – PSR, sendo significativa da mobilização política. Por um lado, o termo atentava para a situacionalidade da experiência nas ruas e, de outro, combatia as diversas formas de estigmatização desse grupo.

Ainda que se tenha alcançado uma nomenclatura adequada, traduzida pela vontade representada do grupo e de setores que o auxiliavam, é verdade que apesar disso as pessoas em situação de rua, independentemente das motivações ou circunstâncias que as fazem ocupar tal espaço, vivenciam processos de violências cotidianos e plurais. Esta vivência, que mais se assemelha a uma sobrevivência, impacta de forma intensa a construção da individualidade e da coletividade dessa população, que não raro convive em grupos, como forma de se proteger.

A população em situação de rua vem crescendo, e o seu contingente passa a compor cada vez mais o cenário dos centros urbanos, mas não como cidadãos respeitados, e sim como não sujeitos, estigmatizados, discriminados. Sobre esse panorama social contemporâneo, Rosa (2005, p. 31) nos aponta que:

Essa questão é parte integrante desse processo econômico social contraditório, que envolve o desafio de demandas sociais não equacionadas no passado, acrescida dos impasses do presente diante das novas determinações da crise do capitalismo em escala internacional.

É necessário ter em mente que, no Brasil, essa questão está muito ligada à estrutura racial do país. Para DA SILVA (2019)²², os mais de 300 anos de produção baseada na exploração escravagista aqui, fez com que a nossa sociedade se estruturasse de forma segmentada e desigual entre as raças; estrutura esta que foi

²¹ VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos e ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de Rua: quem é, com quem vive, como é vista**. SP, Hucitec, 1992.

²² DA SILVA, Lidiane Bravo. **População negra em situação de rua: uma breve análise da reprodução do racismo institucional e os desafios colocados sobre a prática profissional do assistente social**. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019. 2019.

aproveitada pela organização do modo de produção capitalista, que se utiliza desta apropriação para produzir e reproduzir o racismo até os dias atuais.

Este atual sistema preza pelo acúmulo e concentração das riquezas, (re)criando desigualdades sociais e bolsões de miséria e pobreza extrema, nas quais diminutos grupos possuem uma qualidade de vida bastante confortável, com acesso irrestrito a todos os bens materiais e imateriais, ao passo que, para o restante da população, haverá disputa pelo básico.

A população em situação de rua, que nem sempre tem a rua como uma escolha, e sim uma imposição, está na base desta pirâmide econômico-social, desprovida de riquezas materiais.

Reis Junior (2012)²³ nos traz que no Brasil, as primeiras ações para um cuidado da população em situação de rua (PSR) têm início com a Igreja Católica, possuindo um longo histórico de intersetorialidade. A Pastoral do Povo da Rua, entre as décadas de 1970 e 1980, foi a precursora nessa movimentação para organizar este grupo, sobretudo nos municípios de São Paulo e Belo Horizonte. Essas iniciativas ocasionaram implantações de casas de assistência, organização de movimentos de representação popular, principalmente junto aos catadores de materiais recicláveis, além da realização de eventos sociais para mobilizar a comunidade local (BASTOS, 2003; CANDIDO, 2006)²⁴.

No início da década de 1980, ainda durante a ditadura militar brasileira, houve intensa mobilização de setores da sociedade na luta pela redemocratização do nosso país e pela implementação de um Estado que promovesse a proteção social dos cidadãos (PIZZATO, 2012).

Durante este período, o poder público brasileiro agia de maneira bastante truculenta, com intensa perseguição à PSR. Para se ter noção dessa hostilidade, houve proibição da coleta de papelão para a reciclagem, expulsão das praças a jatos de água, e o cerceamento da circulação através do gradeamento de praças e das partes inferiores dos viadutos (ROSA, 2005, p. 16). Atualmente ainda há exemplos dessa mesma truculência.

²³ REIS JUNIOR, A.G. **A população em situação de rua e seus territórios**. In: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua. Brasília, 2012.

²⁴ BASTOS, C.M. et al. **Pastoral do povo de rua: vida e missão**. São Paulo: Loyola, 2003.

O processo de luta se destacou pela intensa efervescência política, organização dos movimentos sociais, sindicatos; na busca por reconhecimento e atendimento das suas pautas. Houve um cenário de união entre diversos grupos para exercer pressão política através da atuação conjunta. Havia um interesse em comum, o de desfazer o Estado de Exceção que assombrara o nosso país. Tal configuração foi importante para os ganhos obtidos principalmente durante o período da Constituinte, no qual essas pressões políticas culminaram em ganhos sociais no patamar constitucional, instaurando-se, assim, um Estado Democrático de Direito, ainda que do ponto de vista formal.

Em 1993, ocorre o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua, fomentado pelo Programa de População em Situação de Rua, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da cidade de Belo Horizonte. Esta iniciativa foi fundamental para integrar diversos segmentos sociais na árdua tarefa de debater e elaborar políticas públicas para a PSR. Dentre os objetivos do Fórum, estavam o de conhecer a realidade da rua e caracterizar o perfil desse grupo; fazer um levantamento sobre as instituições que atuavam junto a essa população; implementar programas de apoio; capacitar o corpo técnico das instituições para melhor lidar com as demandas que surgissem. (BELO HORIZONTE, 1998)²⁵

Em junho de 2001, ocorreu o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, em Brasília. Como um dos encaminhamentos, foi entregue a chamada “Carta de Brasília”²⁶, na qual, em conjunto com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, reivindicavam e propunham ao Congresso Nacional uma série de medidas. Havia propostas relacionadas à inclusão social por meio do trabalho, de forma que os catadores de materiais recicláveis pudessem ter incentivo público na profissionalização voltada à reciclagem de resíduos sólidos, num modelo nacional que permitisse a gestão integrada desses resíduos por parte de empreendimentos pertencentes a este público. Houve também o pedido de priorização da erradicação dos lixões em todo o país, de forma que houvesse recursos públicos para a transferência das famílias que habitam tais locais, e que fossem financiados projetos de geração de renda para elas a partir da coleta seletiva.

²⁵BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **A população em situação de rua: seminário sobre políticas públicas**. In: Fórum de população em situação de rua de Belo Horizonte, 1, Belo Horizonte: SEGRAC, 1998.

²⁶Texto da Carta na íntegra em: <http://www.mncr.org.br/sobre-o-mncr/principios-e-objetivos/carta-de-brasil> Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

Com relação à PSR, houve reivindicação de que esta parcela social fosse reconhecida pelo Estado brasileiro, de forma a ser incluída no censo demográfico do IBGE, e com garantias de criação de leis e políticas públicas específicas para que fossem atendidos nos diversos serviços públicos sem discriminação. Como forma de efetivar o direito à cidade, foi proposto que se elaborassem políticas de habitação em áreas urbanas, a partir da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades.

Com a análise de tal documento fica nítido o caráter das pautas de ambos os movimentos. Para além da exigência de que o poder público cumpra o seu papel de provedor da dignidade à parcela desassistida de seus cidadãos, há também pontos importantes no que tange à saúde pública como um todo. A proposta de transferência da gerência dos resíduos sólidos a um público com *expertise* na área e a extinção dos lixões implica em ganho efetivo a todos. Empresas poderiam se beneficiar do processo de reciclagem mais efetivo, o meio ambiente seria melhor gerido através da menor concentração de lixo em determinados locais, poluindo recursos hídricos, por exemplo. Haveria a gerência de uma outra cultura com relação a tudo o que descartamos, seja em nossas residências, seja nas ruas.

Sobre a pauta principal da PSR, relacionada ao direito à cidade, esta seria ideal para o cumprimento da função social dos imóveis urbanos. Há inúmeras construções inativas nos centros das grandes cidades, de forma que poderia ser dado destino a tais estruturas no sentido de se melhorar a qualidade de vida das pessoas que não possuem habitação digna, por exemplo. No entanto, outras prioridades acabam sendo dadas a tais locais. No centro da cidade de Salvador, por exemplo, há inúmeros imóveis antigos que não possuem função social alguma, no entanto estão sendo capturados pela especulação imobiliária, se transformando em hotéis e prédios de luxo, que não trarão retorno às populações que ali estavam há décadas. Pelo contrário, ocorre o processo de gentrificação²⁷, pois o custo de vida próximo a esses locais vai aumento vertiginosamente por causa dos grandes empreendimentos ali colocados. Um exemplo atual da especulação imobiliária em confronto com os interesses da população é a reintegração de posse proposta pelo governo municipal

²⁷ A gentrificação corresponde ao processo de modificação do espaço urbano, em que áreas periféricas são remodeladas e transformadas em espaços nobres ou comerciais, de forma a ocorrer a expulsão de populações com menos renda de locais que passam por valorização econômica. Gentrificação é um conceito cunhado pela socióloga alemã Ruth Glass, em 1964, e tem origem no termo *gentry*.

de Salvador, que visa despejar mais de 700 famílias que habitam a região do Tororó. O pedido, já deferido pelo Tribunal de Justiça Baiano, visa a implementar a requalificação realizada na Estação da Lapa, provavelmente utilizando o espaço a ser reintegrado para a construção de um estacionamento.²⁸

Ainda sobre os marcos históricos da organização da PSR, no dia 19 de agosto de 2004, ocorreu o episódio conhecido como “Massacre da Sé”, no qual sete pessoas foram assassinadas e outras seis ficaram com sequelas irreversíveis. Ocorrido na rua da Praça da Sé, região central da cidade de São Paulo, este evento consistiu no ataque, por parte de cinco policiais militares e um segurança particular, a pessoas que teriam testemunhado o envolvimento daqueles agentes com o tráfico de drogas nas imediações.

A partir deste funesto acontecimento, com intensa movimentação das pessoas em situação de rua pelo Brasil afora, nasce o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, lançado publicamente em setembro de 2005, durante o 4º Festival do Lixo e Cidadania, na cidade de Belo Horizonte. Com esta representação nacional, a PSR ganha mais expressividade no diálogo com o Poder Público.

No ano de 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) possibilitou a participação da sociedade civil nas formulações e debates sobre políticas públicas destinadas a esse segmento populacional. Em 2006, durante o governo Lula, a Presidência da República instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, que expandiu a pauta da PSR para as áreas da saúde, educação, direitos humanos, habitação e cultura. Somente em 2009, através do Decreto Presidencial nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009)²⁹, é instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Dentre os princípios norteadores desta Política, estão igualdade, equidade, respeito à dignidade da pessoa humana, e diversos outros.

Assim, passam a existir, diretrizes fundamentais para que o Estado brasileiro garanta os direitos das pessoas em situação de rua. Parece formalmente contraditório haver uma política específica para a garantia de direitos básicos de determinado

²⁸ Para mais detalhes, ler a íntegra da matéria em <https://itapagipeonline.com/moradores-do-tororo-lutam-contra-reintegracao-de-posse-para-construcao-de-estacionamento/> Acesso em 17 de março de 2021.

²⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

segmento social, afinal a Constituição de 1988³⁰, em seu artigo 5º traz que “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 (...)”

A existência de uma Política Nacional voltada à PSR dá margem a uma nova forma de relacionamento do Estado com este grupo. Anteriormente marcadas pela ausência de padronização nacional e por perspectivas caritativas ou repressoras, deste momento em diante o governo federal inaugura certos parâmetros na proposição de políticas públicas, de forma que estas visem propiciar autonomia à PSR, garantindo o seu acesso aos serviços públicos. A implementação efetiva das políticas formuladas pelo ente federal, entretanto, será realizada pelas prefeituras municipais. Para tanto, requer-se capacidade de coordenação e supervisão do governo central.

Ademais, mesmo num contexto de promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a população em situação de rua ainda é marcada por elementos como o desemprego, o subemprego, a dependência química, a violência doméstica, a discriminação de gênero e de etnia, o não acesso à saúde, à educação, à habitação, entre tantas outras questões problemáticas. Assim, Pizzato (2012)³¹ entende que este conjunto de marcadores exprime desafios cotidianos, como a necessidade de se reafirmar um trabalho intersetorial entre as políticas públicas articulado aos movimentos sociais, para que assim possam elaborar ações de resistências e enfretamentos contra hegemônicos.

A importância da existência de um coletivo, sobretudo do ponto de vista nacional, como o MNPR, foi significativa tanto para a construção da Política Nacional específica ao grupo, quanto para outros processos democráticos. As pessoas em situação de rua vão aos poucos se tornando sujeitos dos debates sobre a sua própria realidade, de forma a construir proposições que mudam o imaginário social, marcado pela discriminação.

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 21 de janeiro de 2021.

³¹ PIZZATO, R. M. S. **A Trajetória do Protagonismo dos Grupos e dos Movimentos da População em Situação de Rua**. In: DORNELLES, A.; OBST, J; SILVA, M (Org.). *A rua em Movimento: Debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012. p. 69-84

Os Direitos Humanos, entendidos enquanto normas que protegem e reconhecem a dignidade de todos os seres, devem necessariamente ser levados em consideração ao se cogitar qualquer criação de legislação ou de política pública. A mera existência de dispositivos formais garantidores dos direitos mais basilares não implica em concretude material daquilo que eles preceituam. Para além da presença destas normas em nosso ordenamento, é também necessária a vontade política e social para que sejam efetivados os direitos e garantias formalmente positivados. É importante entender que não se deve esperar apenas pela ação do Estado, e sim revisar também as nossas próprias ações e discursos. É também necessário o reconhecimento e apoio às lutas sociais dos diversos grupos. Afinal, é totalmente possível se pensar em formas de mudanças coletivas que reverberem (pro)positivamente em diversos meios, sobretudo na implementação das políticas públicas. Este trabalho se propõe a, além de levantar e analisar dados, ser mais um instrumento somado às práticas que podem auxiliar na forma como lidamos com os temas ligados aos Direitos Humanos no geral.

3. AS LEGISLAÇÕES PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Neste capítulo propõe-se analisar, a partir das diferentes legislações existentes que contemplam a PSR, quais são os principais eixos relacionados aos direitos deste grupo social. Para isto, partiremos da Constituição e legislações federais, seguindo adiante com normativas do Estado da Bahia e, posteriormente, do município de Salvador. Com isto, busca-se a comparação a nível formal das normativas referentes à PSR nos três entes federativos. A partir disso, serão analisados os orçamentos destes no que concernem às verbas voltadas às áreas de Saúde, Assistência Social e Habitação, por entender que são prioritárias à PSR, notadamente no contexto da pandemia pela covid-19.

3.1 O Direito Positivado

Inicialmente, como já mencionado ao cabo do capítulo anterior, o artigo 5º da Lei Maior determina a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer

natureza. A este direito se adiciona também um dos fundamentos do Estado Brasileiro, que é a dignidade da pessoa humana (artigo 1^a, III, CF/1988), acompanhado de objetivos fundamentais como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3^o, CF/1988). Para além destes, há também os direitos sociais elencados no artigo 6^o da Constituição, que são 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 e a assistência dos desamparados.

A partir das disposições constitucionais acima, seria crível que o nosso país possui normativas mais que suficientes à consecução de tais direitos, de forma que não seriam necessários dispositivos outros que assegurassem a dignidade à PSR, pois o texto é bastante claro. No entanto, este grupo social sofre todo tipo de transgressão à sua humanidade. Alvos de constante estigmatização e destituição de sua cidadania, as pessoas em situação de rua se encontram em qualquer *locus* social, exceto dentro do contexto de humanidade.

Esta estigmatização é, em grande medida, responsável pela insensibilidade social com relação à forma como estes grupos são tratados. Há uma normalização desta tragédia social, o que faz com que não haja comoção diante dos absurdos que acontecem rotineiramente com estas pessoas. São vistas e tidas como menos importantes; verdadeiras não-vidas.

Como mencionado, há em nosso país uma Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto nº 7.053/2009. Em seu artigo 2^o, informa-se que esta política será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem. Assim, desenha-se uma articulação integrada com a intenção de, a partir de verdadeira rede institucional, desenvolver efetivamente a referida política.

Esta Política Nacional possui alguns princípios norteadores, quais sejam:

Art. 5^o: São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da igualdade e equidade:

- I - respeito à **dignidade da pessoa humana**;
- II - direito à convivência familiar e comunitária;

III - valorização e **respeito à vida e à cidadania**;
IV - atendimento humanizado e universalizado; e
V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.
(grifos nossos)

Em seu artigo 7º, são dispostos quatorze objetivos, dentre os quais os mais relevantes para a análise proposta neste trabalho são:

I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;
X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;
XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, (...);

Outro aspecto relevante, fundamental para a efetividade do seu funcionamento, é relativo ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. A ele cabem tarefas diversas como acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a PSR, propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da PSR, elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação, dentre outras.

O Comitê é formado por seis representantes do Governo Federal, além de cinco representantes da sociedade civil indicados por entidades que trabalhem auxiliando na temática proposta, e um representante das instituições de ensino superior. Esta atual formação se dá em virtude do Decreto nº 9.894/2019³², que promoveu algumas mudanças na sua composição, tendo infelizmente reduzido a participação da sociedade civil. Além disso, o Comitê se tornou mero órgão consultivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Iniciativas como estas representam retrocesso na implementação da Política Nacional, pois reduzem a autonomia do órgão, para além de uma clara sinalização, por parte do governo federal, de que as pautas sociais serão desenvolvidas da maneira que lhe for conveniente.

³²Decreto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9894.htm. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

A participação da sociedade civil nas atividades governamentais foi reduzida também em outras áreas. O Decreto 9.759/2019³³, conhecido como “revogaço”³⁴ extinguiu centenas de órgão colegiados que auxiliavam e fiscalizavam a execução das políticas públicas federais. Desta forma, é possível avaliar que não só a Política Nacional para a População em Situação de Rua, como diversas outras, sofrerão grandes impactos no que diz respeito à possibilidade de ingerência popular nas formulações e decisões do governo.

Avançando a análise, passemos ao Estado da Bahia. Neste ente federativo existe o Programa Bahia Acolhe, no âmbito da Assistência Social, instituído através do Decreto estadual nº 13.795/2012³⁵. O objetivo deste Programa é a promoção de ações integradas voltadas para a garantia dos direitos socioassistenciais, através da inclusão de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos em situação de rua, em rede de proteção social.

Caracterizado como uma ação de Proteção Social, o Programa visa à realização de projetos de prevenção de risco e assistência básica para pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade social. Seu objetivo é promover a melhoria da qualidade de vida dos públicos-alvo, com ações focadas no atendimento das demandas essenciais.

O Programa segue diversos princípios e diretrizes, dentre os quais se destacam (artigo 2º do Decreto):

- II - gestão articulada e integrada com os gestores locais, órgãos governamentais e organizações não-governamentais envolvidas na proteção aos beneficiários do Programa Bahia Acolhe, construindo uma agenda comum entre os entes, para otimizar os resultados das ações em rede;
- III - fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- IV - descentralização das ações, cabendo a coordenação e a formulação das normas gerais à esfera Estadual, e a coordenação da execução direta às esferas Municipais, bem como às organizações não-governamentais de Assistência Social em caráter complementar;
- VI - fortalecimento da cooperação federativa nas situações onde a instância local apresenta deficiência para suprir a necessidade da sua população, sendo necessárias intervenções da gestão estadual como último recurso, conforme a Política Nacional de Assistência Social;

³³Decreto disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

³⁴É o que podemos observar na matéria publicada pelo site Consultor Jurídico em 14 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-14/presidente-jair-bolsonaro-extingue-centenas-conselhos-federais>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

³⁵Decreto disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1031386/decreto-13795-12>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

VIII - respeito ao direito da pessoa a um espaço digno para estar, pernoitar e se referenciar na cidade, assegurado, minimamente, o direito à privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania;

Assim, observa-se o compromisso de uma atuação conjunta com fins de implementar efetivamente a política pública assistencial no estado. Ações que visam propiciar autonomia e garantir acesso aos serviços públicos constataam um cenário de relacionamento dos entes estatais com a PSR, já que antes tais ações eram notadamente marcadas pela ausência de padronização nacional ou estadual, e com forte perspectiva caritativa ou repressora.

A estruturação do Programa se dá em quatro eixos, quais sejam (artigo 3º do Decreto):

I - **Vigilância Social**, para diagnóstico e registro de informações sobre a população beneficiária do Programa Bahia Acolhe, bem como o monitoramento da ocorrência de vulnerabilidades e fragilidades, ambos visando a reduzir os riscos sociais e seu agravamento;

II - **Abordagem de Rua**, realizada por educadores sociais, de forma regular e sistemática, buscando construir e estabelecer vínculos com os beneficiários, promovendo o encaminhamento de suas demandas;

III - **Acolhimento/Proteção Integral**, para prover os beneficiários de suas necessidades humanas de alimentação, saúde, educação, segurança, higiene, vestuário e abrigo, na perspectiva de sua autonomia e emancipação;

IV - **Monitoramento e Avaliação**, possibilitando o acompanhamento do Programa Bahia Acolhe, através de instrumentos capazes de mensurar a eficácia das ações e objetivos propostos.

(grifos nossos)

Nota-se que os eixos demonstram o esforço para a construção de uma política pública forte, que almeja a autonomia e a emancipação dos seus beneficiários, de forma que estes possuam um vínculo transitório com o Programa, pois, em tese, conseguirão reunir condições para o ajustamento aos parâmetros sociais, tais quais emprego, moradia, dentre outros. A ideia proposta é a de que o Programa sirva de auxílio àqueles que dele se beneficiam, para que posteriormente estes possam seguir os seus rumos sem um grau intenso de dependência das políticas públicas.

Na cidade de Salvador, a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento foram instituídos pelo Decreto municipal nº 23.836/2013³⁶. Para a implementação desta

36

Decreto

disponível

em:

<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2013/2383/23836/decreto-n-23836-2013-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-seu-comite-intersetorial-de->

Política, o Poder Executivo Municipal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a PSR.

Os princípios norteadores da Política estão elencados em seu artigo 3º, quais sejam:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - direito à convivência familiar e comunitária;
- III - valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV - atendimento humanizado e universalizado;
- V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.

Devido à centralidade da análise do presente trabalho pairar sobre a capital baiana, é importante a transcrição de todos os objetivos da Política Municipal, estabelecidos em seu artigo 5º. Vejamos:

- I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - produzir e contribuir na construção de dados e indicadores da população em situação de rua no âmbito municipal, visando à vigilância sócio territorial;
- IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;
- V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;
- VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;
- VII - disponibilizar, divulgar e incentivar a utilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como, de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;
- VIII - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;
- IX - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 6º;

- X - implantar e implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;
- XI - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes e permanentes, garantindo o seu acesso pela população em situação de rua e;
- XII - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho ou geração de renda.

Nota-se que os objetivos acima almejam a inclusão total da PSR, de forma que este processo seja realizado com formação e capacitação direcionados ao trato com este público tão vulnerabilizado e desumanizado. Há a preocupação de se compor e articular uma rede integrada, voltada ao cuidado efetivo e qualificado. Eixos como saúde, assistência social, direito à moradia e à cidade, cultura, renda, segurança são mais do que necessários à efetivação de uma cidadania justa e digna não só a esta parcela populacional, como a qualquer outra. Assim, a Política Municipal está adequada aos direitos fundamentais que devem ser implementados como forma de garantir um patamar necessário à dignidade humana.

Da análise dos dispositivos formais e políticas públicas destinados à PSR em nosso país, é possível analisar que existem normas mais que suficientes para a garantia de implementação dos direitos basilares, necessários para que sejam garantidas as demandas de existência deste público. Entretanto, entende-se que para além dos normativos ora analisados, dentre outros, a efetiva implementação dos princípios, objetivos e ações que visam à redução das desigualdades socioeconômicas e culturais, depende de atitudes concretas, notadamente por parte dos governos. Desta maneira, a análise dos orçamentos públicos é essencial para que seja possibilitado um entendimento de como a política social tem se dado em nosso país, com foco em nosso município. Se não houver destinação de verbas o suficiente para a concretização das políticas públicas, há o risco de estas se tornarem esvaziadas e obsoletas, figurando apenas como meras normativas que em nada afetam a realidade social.

3.2 O Orçamento Público brasileiro e o seu impacto nas políticas públicas

Neste tópico, serão analisados os orçamentos da União, do Estado da Bahia e do Município de Salvador, no período de 2011 a 2021, no que concerne às verbas destinadas à Saúde, à Assistência Social e à Habitação, por entender que, no âmbito

dos Direitos Humanos, estas são as áreas mais importantes à População em Situação de Rua, sobretudo durante o contexto da pandemia pelo covid-19. A escolha deste recorte temporal se justifica pela possibilidade que ele apresenta para a análise pretendida e pela sua maior amplitude, que confere maior robustez à análise. Desta forma, será possível averiguar, por exemplo, se o nosso país reunia condições para o enfrentamento do coronavírus.

Inicialmente, é satisfatório que se demonstre brevemente a relação indissociável que existe entre o orçamento público e a efetiva implementação dos Direitos Humanos, estes entendidos como um grupo de garantias básicas fundamentais à dignidade humana.

Para Ávila e Bitencourt (2018)³⁷, é possível definir o orçamento público, sinteticamente:

(...) como um ato elaborado pelos agentes políticos, no exercício da governança, de prever receitas e fixar despesas para o próximo exercício financeiro, de modo a atingir com eficiência as necessidades públicas, efetivando os direitos humanos de modo crescente.

Assim, o orçamento se apresenta como sendo instrumento indispensável para que se possa efetivar as políticas públicas voltadas à concretização dos diversos direitos fundamentais que estão previstos em nossa Constituição Federal de 1988. Sem destinação de verbas não há implementação dos programas, ações e políticas voltados à melhoria das condições de vida da população. Pelo contrário, não havendo destinação orçamentária suficiente, haverá a precarização e sucateamento do que fora construído a árduos esforços sociais e políticos.

As positavações, sejam constitucionais ou legais, não são aptas a resolverem sozinhas a questão da efetividade dos Direitos Humanos, motivo pelo qual se torna tão importante a análise crítica dos orçamentos públicos e o exame sobre a coerência deste dispêndio de verbas tendo em vista as exigências formais (e por que não morais?) de proteção e concretização dos direitos necessários à garantia da dignidade humana.

³⁷ ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. **Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos**. INTER: REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL E DIREITOS HUMANOS DA UFRJ, v. 1, n. 1. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/download/24660/13672> Acesso em 05 de fevereiro de 2021.

De acordo com o site Agência Brasil, foi divulgado um relatório no dia 15 de dezembro de 2020³⁸, no qual o Brasil caiu cinco posições no *ranking* do IDH³⁹, passando de 79º para o 84º colocado. Os dados avaliados na pesquisa ainda não refletiram os impactos da pandemia do novo coronavírus. Isto por si só aponta que, de maneira geral, o nosso país se encontra em retrocesso nas pautas importantes ao avanço social pleno.

É igualmente importante apresentar sucintamente como funciona o financiamento público brasileiro. A efetivação das políticas públicas voltadas sobretudo à Dignidade da Pessoa Humana, aí inclusas as políticas sociais, pressupõe a existência de uma estrutura estatal coesa e robusta para que seja devidamente realizada.

Tais políticas nacionais necessitam de que sejam estabelecidas diretrizes gerais, coordenadas de forma séria, para que sejam implementadas de maneira ampla e eficaz em todo o território nacional. É essencial que a União desempenhe este papel de “coordenadora das políticas públicas” com afinco, lastreada nos ditames constitucionais, de maneira a fortalecer a democracia e a sociedade brasileira.

Sobre o nosso financiamento público, conforme PORTELLA e TEIXEIRA (2016)⁴⁰, este é atualmente pautado num modelo de grande dependência das transferências feitas pelos Estados e pela União, o que corresponde a significativa parte das fontes de financiamento dos Municípios brasileiros. As competências tributárias dos entes municipais são insuficientes para viabilizar o seu financiamento autônomo. Com as reformas tributárias realizadas após a promulgação da Constituição de 1988, foi agravado o desequilíbrio do financiamento, favorecendo ainda mais a União, em prejuízo de Estados e Municípios. Estes últimos tiveram

³⁸ Notícia completa em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2020-12/brasil-fica-em-84o-lugar-em-ranking-mundial-do-idh#:~:text=O%20IDH%20brasileiro%20foi%20de,%2C%20para%200%2C765%2C%20em%202019.> Acesso em 05 de fevereiro de 2021.

³⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. O índice é utilizado para comparar o desenvolvimento de 189 países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) através de um *ranking* mundial.

⁴⁰ PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. **Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde.** Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/21506> Acesso em 31 de maio de 2021.

ampliação das suas atribuições administrativas ao mesmo tempo em que as receitas provenientes das transferências foram reduzidas.

Esta escolha pela priorização das transferências em detrimento das receitas próprias implica em verdadeira limitação à autonomia financeira dos Estados e, principalmente, dos Municípios. Para além disso ainda existem outras restrições circunstanciais, tanto de ordem burocrática, nos repasses financeiros, quanto de ordem político-partidária e/ou eleitoral. É um jogo político no qual os interesses e necessidades da população em geral costumam ser meros espectadores.

Agravando ainda mais esta situação, há as limitações que sofrem as transferências de acordo com as políticas monetária, fiscal e creditícia que são adotadas unilateralmente pela União. Os Estados, DF e Municípios não participam do processo no qual tais orientações serão tomadas, mesmo estas escolhas possuindo repercussão direta em seus orçamentos. Somente serão ouvidos de forma indireta, através de representantes no Congresso Nacional, ao cabo do procedimento de aprovação legislativa. Esta é a fórmula que nosso país adota no que tange ao financiamento público. A efetivação das políticas sociais se torna insustentável para boa parte dos Municípios brasileiros.

Inúmeras opções de governo acabam por impactar diretamente o financiamento público no plano das relações entre os diversos entes federativos. Dentre elas, as que mais saltam aos olhos são a imposição de uma política conhecida como Desvinculação das Receitas da União (DRU), que isenta o governo Federal da obrigação constitucional e legal de realizar as transferências aos demais entes federativos. Isto acaba por impossibilitar que sejam alcançadas as metas do desenvolvimento econômico e social, de maneira que acentua o já grave estado de fragilização do financiamento dos demais entes, sobretudo os Municípios.

A DRU tem sido utilizada como um importante instrumento para a retirada dos recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social. Já em 2004, ela permitia a desvinculação de 20% de todos os recursos destinados a políticas de seguridade social. Do ano 2000 em diante, ela passa a vigorar com sucessivas prorrogações. Mais recentemente, através da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016, que prorroga a DRU até 31 de dezembro de 2023, foi ampliado o percentual das receitas de tributos federais que podem ser utilizadas de forma livre de 20% para 30%.

Além disso, incluiu fundos constitucionais, taxas e compensações financeiras no rol de tributos que podem ser desvinculados.

Isto implica em uma perversa manobra estabelecida pelos governos das últimas décadas, no sentido em que transformam os recursos reservados ao financiamento da seguridade social e os utilizam para compor um superávit primário – que é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando os gastos com pagamento de juros – para, conseqüentemente, utilizá-los no pagamento dos juros da dívida pública federal.

Desta forma, a verba pública que deve(ria) ser utilizada para o investimento em nosso país, nas mais diversas áreas tanto sociais quanto infraestruturais, acaba sendo enviada para os cofres do capital financeiro internacional.

Além disto, existe também uma opção governamental pela utilização de uma política fiscal que privilegia o pagamento da Dívida Pública Federal, canalizando expressiva fatia do Orçamento Público brasileiro ao capital financeiro, em vez de destinar tais verbas para as áreas sociais e de infraestrutura. Isto certamente constitui enorme empecilho para o financiamento necessário às demandas (que deveriam ser) prioritárias em nosso país.

Para além das já mencionadas dificuldades, há outra especialmente desastrosa. A Emenda Constitucional n. 95/2016, que aprovou o Novo Regime Fiscal (NRF). O NRF é uma medida de austeridade que congela por 20 (vinte) anos os gastos correntes do governo, sobretudo com políticas sociais. Esta política de austeridade foi implementada logo após o golpe que retirou a presidenta eleita Dilma Rousseff, em 2016.⁴¹

No Brasil, há um movimento de ajuste fiscal em curso já desde 1993. Para tanto, há diversos mecanismos de desvinculação que têm sido importantes no auxílio para a retirada dos recursos de fontes tributárias exclusivas para o custeio da seguridade social. A mais recente, como já mencionado, foi a DRU. O NRF atende a uma lógica imposta por consensos neoliberais para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, caso do Brasil, e pode ser sintetizado no tripé “superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante” O resultado disso é o aumento da

⁴¹ Ler matéria da EI País em https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/31/opinion/1472650538_750062.html Acesso em 23 de março de 2021.

desigualdade social e da recessão econômica e consequente geração de lucros exclusivos e exorbitantes para muito poucos.

O NRF, em essência, nada mais é do que uma forma de suspender o projeto estabelecido pela Constituição de 1988. Ele revela nítida opção por uma antidemocracia econômica, que inviabiliza a expansão e a manutenção das políticas públicas, tão essenciais à existência de um Estado Democrático de Direito. A escolha governamental é a de reservar dinheiro público e garantir o pagamento da dívida pública federal. Apesar de um discurso pautado na impossibilidade de adoção de outras medidas, de forma a apontar para os cortes sociais como único caminho, havia outras opções que o governo poderia adotar. Sobretudo medidas tributárias, como por exemplo a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, conforme previsão do artigo 153, VII, da CF/88.

Sendo assim, tendo em mente o que fora exposto anteriormente, iniciarei a análise a partir do orçamento da União⁴².

Analisando os valores totais referentes aos orçamentos da União desde o ano de 2011, é possível observar uma constante crescente, com algumas oscilações. Em 2011, o país teve um orçamento total de R\$ 2.013.672.267.928,00 (dois trilhões, treze bilhões, seiscentos e setenta e dois milhões, duzentos e sessenta e sete mil, novecentos e vinte e oito reais), ao passo que em 2020, ano marcado pelo início da crise sanitária do covid-19, teve orçamento alçado em R\$ 4.198.489.753.466 (quatro trilhões, cento e noventa e oito bilhões, quatrocentos e oitenta e nove milhões, setecentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e sessenta e seis reais). Registre-se que estão sendo considerados os valores autorizados, ou seja, o total da quantia disponibilizada para ser gasta.

Isto somente para o orçamento geral do ente público, pois entendo que a análise deve ser feita levando-se em consideração o total disponível para ser gasto e o quanto foi efetivamente utilizado. A garantia da efetividade das políticas sociais e, conseqüentemente, dos Direitos Humanos, encontra-se fortemente ligada ao robusto financiamento por parte do Estado. Quanto mais verbas forem empregadas, melhor.

Para a análise dos orçamentos específicos, observarei a quantidade que foi de fato gasta (Pago + Restos a Pagar – que compreende o pagamento relativo a

⁴² Todos os dados referentes ao orçamento federal foram retirados do SIGA BRASIL, disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

exercícios financeiros anteriores). É comum que nem toda a verba autorizada seja completamente utilizada. Por isso a relevância de realizar esse recorte; evidenciar o verdadeiro manejo dos valores disponibilizados.

Analisando os dados referentes à Saúde, nota-se que em 2011 tivemos um total de R\$ 68.971.661.241,00 (sessenta e oito bilhões, novecentos e setenta e um milhões, seiscentos e sessenta e um mil, duzentos e quarenta e um reais), que correspondeu a 3,4% do orçamento total da União. Nos anos seguintes, é possível observar que houve um aumento progressivos nos gastos desta área. No entanto, apesar do crescimento quantitativo, o máximo que o nosso país gastou com a Saúde, percentualmente, foi 3,8% do total orçamentário deste ente. Isto no ano de 2020, marcado, como dito, pelo início da crise decorrente da pandemia da covid-19. Nos quase 10 (dez) anos observados, o Brasil nunca gastou mais do que 3,7% do seu orçamento com a Saúde.

Já com relação à Assistência Social, tivemos um valor inicial de gastos, em 2011, de R\$ 45.149.429.505,00 (quarenta e cinco bilhões, cento e quarenta e nove milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, quinhentos e cinco reais), o que representou 2,2% do orçamento geral da União. Nos anos seguintes, a porcentagem gasta nesta área se manteve entre 2,4% e 2,8% do orçamento público.

Em 08 de Maio de 2020, tivemos a promulgação da EC 106/2020 pelo Congresso Nacional, que instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações. Conhecida como “orçamento de guerra”, ela permite a separação do orçamento e dos gastos destinados ao combate do coronavírus. Assim, enquanto durar o período de calamidade pública, esta Emenda dispensa o Poder Executivo de cumprir a “regra de ouro” do orçamento público. Esta tal regra consiste em um mecanismo de proibição de os governos fazerem dívidas para o pagamento de despesas correntes, como salários, contas de luz e outros custeios da máquina pública.

O reconhecimento do estado de calamidade pública, aliado à EC 106/2020, possibilitou que o governo federal destinasse vultuosa verba para o combate à pandemia. É o que explica, por exemplo, o salto ocorrido no orçamento da Assistência Social no ano de 2020. Foram gastos R\$ 412.667.166.378,00 (quatrocentos e doze bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões, cento e sessenta e seis mil, trezentos

e setenta e oito reais). Este valor correspondeu a 9,8% do orçamento total da União. Muito acima dos menos de 3% que costumavam ser destinados a esta área.

A União estabeleceu, em 2020, um gasto de R\$ 604,7 bilhões para conter o avanço da pandemia e mitigar os efeitos desta na economia brasileira. De toda esta quantia, R\$ 80 bilhões foram represados (não utilizados). Os recursos que mais ficaram parados foram os destinados à saúde e ao pagamento do auxílio emergencial. Se analisarmos a aquisição de vacinas, por exemplo, dos R\$ 24,5 bilhões previstos, apenas R\$ 2,2 bilhões foram utilizados⁴³. O fato de o governo federal, na figura do presidente Jair Bolsonaro, ter conseguido gastar mais com compra de votos dos deputados federais para a eleição da presidência da Câmara Legislativa do que com a compra de vacinas é bastante simbólico. Em meio às eleições tanto da Câmara quanto do Senado, Bolsonaro liberou R\$ 3 bilhões em obras a 285 parlamentares⁴⁴. Ambos os candidatos preferidos pelo presidente foram eleitos para a presidência das casas.

Tem sido lamentável a postura do governo federal durante o enfrentamento à pandemia. Tanto do ponto de vista moral quanto político. Inúmeras foram as falas e ações extremamente problemáticas do presidente e de seus ministros. Negacionismo da ciência, deboche com o número de mortes no país, cinismo e muito mais⁴⁵.

Sigamos.

Na área da Habitação, é possível observar grande oscilação nos gastos realizados e, sobretudo, um ínfimo investimento. Nos anos de 2011 e 2012, temos os maiores valores de investimento público na área, com R\$ 302 e R\$ 438 milhões, respectivamente. Apesar de representarem o ápice de investimento no período analisado, estes representaram apenas 0,015 e 0,019% do orçamento total da União. É notório que em nosso país ocorre verdadeiro não-investimento nesta área. No ano de 2020, por exemplo, o valor gasto com Habitação correspondeu a apenas 0,0012%

⁴³ Matéria na íntegra em <https://www.poder360.com.br/economia/governo-deixou-de-gastar-r-80-bilhoes-de-orcamento-para-covid-19-em-2020/#:~:text=O%20Or%C3%A7amento%20do%20governo%20federal,da%20pandemia%20na%20economia%20brasileira.&text=Ou%20seja%2C%20o%20governo%20tem,vacinas%20contra%20a%20covid%2D19>. Acesso em 28 de março de 2021.

⁴⁴ Matéria na íntegra em <https://www.brasildefato.com.br/2021/01/29/bolsonaro-se-vale-de-praticas-espurias-diz-lider-do-psol-sobre-eleicao-na-camara>. Acesso em 28 de março de 2021.

⁴⁵ Matéria na íntegra em <https://www.poder360.com.br/1-ano-de-covid-no-brasil/251-mil-mortes-por-covid-relembre-as-falas-de-bolsonaro-sobre-a-pandemia/>. Acesso em 28 de março de 2021.

do nosso orçamento, se configurando como o menor percentual investido desde 2011, e sendo o menor valor quantitativo, atrás apenas do exercício de 2017.

Outro ponto importante para a análise do nosso orçamento são os gastos com a dívida pública federal.

No ano de 2011, foram gastos R\$ 479.368.324.830,00 (quatrocentos e setenta e nove bilhões, trezentos e sessenta e oito milhões, trezentos e vinte e quatro mil, oitocentos e trinta reais) com a amortização da dívida. Isto correspondeu a 23% do orçamento total da União. Esta quantia foi quase 07 (sete) vezes maior que o valor gasto com Saúde no mesmo exercício financeiro. Em comparação com a Assistência Social, os gastos com a dívida foram 10 (dez) vezes maiores.

Os dispêndios com a dívida oscilaram de 2011 para cá, mantendo-se numa média de 17,4% do orçamento federal. O ano em que menos se gastou, proporcionalmente ao orçamento total, foi 2018, com “apenas” 12%. Os ápices foram os anos de 2011 e 2014, ambos com gastos no patamar de 23% do total do nosso PIB.

Necessário lembrar que, o máximo gasto com Saúde no Brasil, por exemplo, no período analisado, foi de apenas 3,8% do nosso orçamento. Isto no ano de 2020, com a pandemia pelo covid-19.

No momento em que escrevo este trecho, em 30 de março de 2021, possuímos mais de 314 mil mortes em decorrência somente do vírus. Os Estados Unidos, líder em número de fatalidades, contabiliza mais de 550 mil⁴⁶.

Entretanto, quando se analisam os números relativos à vacinação, nós, vice-campeões mundiais em número de mortes, vacinamos apenas 18 milhões de brasileiros. Os EUA já vacinaram mais de 145 milhões de pessoas. Atualmente tem ocorrido algo chamado de “turismo da vacina” de forma que sobretudo brasileiros e mexicanos têm adentrado os EUA à procura dos imunizantes⁴⁷.

Passemos à análise dos dados referentes ao orçamento do Estado da Bahia na última década⁴⁸.

⁴⁶ Dados obtidos no site Our World in Data, da Universidade de Oxford. <https://ourworldindata.org/> Acesso em 30 de março de 2021.

⁴⁷ Veja a matéria na íntegra em <https://diariodoturismo.com.br/brasileiros-estao-entre-os-principais-turistas-das-vacinas-nos-eua/> Acesso em 30 de março de 2021.

⁴⁸ Todas as informações foram retiradas do site da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/contas/balanco_anual/anexos.htm Acesso em 30 de março de 2021.

Sobre o orçamento total baiano, há uma constante crescente desde 2011. Neste ano, foram R\$ 27.074.535.472,00 (vinte e sete bilhões, setenta e quatro milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e setenta e dois reais) disponibilizados para os gastos do estado. Em 2020, houve o maior valor do período, fechando num total de R\$ 51.180.539.295,00 (cinquenta e um bilhões, cento e oitenta milhões, quinhentos e trinta e nove mil, duzentos e noventa e cinco reais) Já para 2021, existe previsão orçamentária de R\$ 49.303.056.000,00 (quarenta e nove bilhões, trezentos e três milhões e cinquenta e seis mil reais), passível de aumento ao longo do exercício financeiro, seja por créditos suplementares ou extraordinários.

Analisando a área da Saúde, temos uma constância nos gastos públicos. Os percentuais destinados variam entre 15 e 16% do orçamento público baiano. Entretanto, na área da Assistência Social, nota-se uma gradual decadência orçamentária. Em 2011, houve gastos no montante de R\$ 309.820.089,00 (trezentos e nove milhões, oitocentos e vinte mil e oitenta e nove reais), correspondentes a 1,14% do orçamento baiano. Em 2012 houve relativo crescimento, com tal área ocupando 1,30% do total. A partir de 2013, essa taxa tem caído, de forma que em 2020, ano de início da pandemia, foram gastos apenas R\$ 274.038.297,00 (duzentos e setenta e quatro milhões, trinta e oito mil, duzentos e noventa e sete reais), equivalente a apenas 0,53% do orçamento estatal. A previsão para o ano de 2021 é de que sejam utilizados apenas 0,50% do orçamento com a Assistência Social.

Na área da Habitação percebemos também uma redução ao longo da última década. No ano de 2011 tivemos um gasto total de R\$ 158.079.080,00 (cento e cinquenta e oito milhões, setenta e nove mil e oitenta reais), que representava 0,58% do orçamento. Este percentual veio diminuindo, de forma que em 2020 e na previsão para o ano de 2021 tem-se apenas 0,13% para a Habitação.

Sobre o município de Salvador, este teve um crescimento constante no seu orçamento geral. Em 2011, o montante foi de R\$ 3.498.464.964,43 (três bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, novecentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos), tendo aumentado progressivamente até R\$ 7.541.901.129,77 (sete bilhões, quinhentos e quarenta e um milhões, novecentos e um mil, cento e vinte e nove reais e setenta e sete centavos), no ano de 2020. A previsão para 2021 é de R\$ 8.030.970.000,00 (oito bilhões, trinta

milhões, novecentos e setenta mil reais). Percebe-se, portanto, que o ente municipal mais que dobrou o seu orçamento num espaço de dez anos.

Analisando os gastos com a área da Saúde, percebe-se que houve certa constância na porcentagem que esta pasta representou no total do orçamento municipal, oscilando entre 23 e 26%. Com exceção do ano de 2014, no qual apenas 11,09% do orçamento foi destinado à Saúde. No exercício de 2020, marcado pelo início da pandemia, houve um aumento de 2,63% com relação a 2019, o que representou um acréscimo de R\$ 331.372.401,16 (trezentos e trinta e um milhões, trezentos e setenta e dois mil, quatrocentos e um reais e dezesseis centavos) para a Saúde.

Os gastos com Assistência Social cresceram na última década. Em 2011, de um total de R\$ 39.671.838,41 (trinta e nove milhões, seiscentos e setenta e um mil, oitocentos e trinta e oito reais e quarenta e um centavos), que representava 1,13% do orçamento municipal, para, em 2019, R\$ 169.144.267,25 (cento e sessenta e nove milhões, cento e quarenta e quatro mil, duzentos e sessenta e sete reais e vinte e cinco centavos, equivalente a 2,42% do orçamento da cidade. Em 2020, em decorrência da crise instaurada pela covid-19, foram gastos R\$ 247.485.601,16 (duzentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e um reais e dezesseis centavos), correspondente a 3,28% do total gasto pelo município. Para 2021, estima-se gastos em torno de R\$ 234.769.000,00 (duzentos e trinta e quatro milhões, setecentos e sessenta e nove mil reais), representando 2,92% do orçamento.

Na área da Habitação, os gastos têm oscilado nessa última década, mas mantendo certo crescimento. Em 2011, foram gastos R\$ 4.240.108,86 (quatro milhões, duzentos e quarenta mil, cento e oito reais e oitenta e seis centavos), equivalente a 0,12% do orçamento municipal. Gradualmente estes investimentos foram crescendo e, em 2016, ocorreu um “boom!”, com o maior valor gasto, R\$ 77.437.372,99 (setenta e sete milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, trezentos e setenta e dois reais e noventa e nove centavos), o que equivaleu a 1,36% do nosso orçamento. Em 2017 essa porcentagem caiu para 0,26%, depois novamente saltou, atingindo 1,19% em 2018. Em 2020 foram gastos R\$ 48.010.397,08 (quarenta e oito milhões, dez mil, trezentos e noventa e sete reais e oito centavos) – 0,63% do

orçamento. A previsão para 2021 é de que sejam gastos R\$ 66.099.000,00 (sessenta e seis milhões e noventa e nove mil reais), ou 0,82% do orçamento total da cidade.

Com base em todas as informações trazidas ao longo deste capítulo, são necessárias algumas considerações. A primeira delas refere-se à questão da Saúde. O nosso país, na última década, destinou muito pouco do seu orçamento para esta área. Nunca foi gasto mais do que 4% do orçamento total com esta pasta. Nem mesmo no ano passado, com o início da pandemia. Ao mesmo tempo que isto ocorre, temos o Estado da Bahia, que destinou a mesma porcentagem à saúde ao longo desses anos. Houve aumento no valor gasto? Sim. Devido à ampliação do orçamento total no ente, porém sem representar um alargamento, quando analisamos o valor percentual. O responsável direto pelo maior investimento acaba sendo o município, que compromete entre 23 e 26% do seu orçamento para custear a saúde pública. Isto retoma o debate suscitado no início do capítulo, quando se observou que ao longo dos últimos anos, houve estreitamento do financiamento público, o que comprometeu a capacidade de arrecadação tributária dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que foram aumentadas as atribuições administrativas dos municípios, sobretudo na área da saúde.

Quando se observa a estrutura estabelecida pela União nessa área, é possível avaliar que, de fato, não havia preparo do nosso país para o enfrentamento da crise trazida pela covid-19. Os gastos e investimentos, especialmente com políticas sociais, foram congelados por 20 (vinte) anos, em decorrência do NRF adotado pela EC 95/2016. Sinais claros das intenções e propensões do governo federal. Ao passo que tem havido um discurso de altos custos para a manutenção da estrutura administrativa do nosso país, colocando na mira sempre os gastos sociais, o país tem uma dívida pública absurda, de forma a optar pela manutenção dos gastos nacionais com os seus juros e amortizações. Como é possível tamanho silêncio, seja por parte dos defensores do Estado Mínimo, seja por parte da mídia tradicional, relacionado aos gastos exorbitantes com a dívida pública federal? Como é possível sustentar que os gastos com Saúde, por exemplo (sempre menores que 4% do orçamento nacional), são incompatíveis e descabidos, ao passo que nada falam sobre a média de 17,4% de destinação de verba pública para a dívida? E pior, a previsão para este ano de 2021 é de que a parcela utilizada para o pagamento da dívida represente 44,13% de todo o nosso orçamento. Ou seja, o país pretende gastar 2,2 vezes mais do que no

ano passado, quando comprometeu 17% do PIB para a dívida. Quase metade de toda a nossa riqueza.

Enquanto o país seguir nesse rumo, dificilmente será possível investir de forma efetiva na infraestrutura, nas políticas sociais necessárias, no desenvolvimento tecnológico e científico. Não haverá desenvolvimento democrático de nossa nação enquanto os mesmos (des)caminhos forem seguidos. Um conjunto de fatores fragilizou/fragiliza o Brasil para o enfrentamento desta crise. Não só as atitudes lamentáveis e negacionistas do nosso presidente, que fez com que muitos brasileiros duvidassem da pandemia e de suas consequências, ou que acreditassem em medicações sem respaldo médico e científico. Mas também o nosso despreparo enquanto máquina pública, que vem sendo desfalcada, sucateada. É preciso que nos empenhemos em mudar os rumos trilhados. Um país desenvolvido não é este que gera riqueza a muito poucos, ao passo que milhões adentram à miséria sistematicamente. A mentalidade política, econômica e social precisa estabelecer qual é o caminho que de fato irá construir um país igualitário. Como estamos, seguimos sendo colônia.

4. AS AÇÕES DA CAPITAL BAIANA DURANTE A PANDEMIA

Neste capítulo, traremos a teoria crítica dos direitos humanos, encabeçada pelo andaluz Joaquín Herrera Flores, para respaldar a nossa análise sobre as principais medidas adotadas pelo poder público municipal nos eixos da saúde, assistência social e habitação, sobretudo durante a pandemia. Além disso, apresentaremos dados específicos sobre as características da PSR na cidade de Salvador, de forma a possibilitar melhor compreensão das dinâmicas pertinentes a este grupo.

4.1 A teoria crítica dos Direitos Humanos de Flores

Para isto, faz-se necessária breve explanação sobre a perspectiva clássica dos direitos humanos, que essencialmente se traduz em um rol de direitos que tem por objetivo alcançar mais direitos, sem necessariamente indicar os meios pelos quais cada indivíduo ou grupo poderá ter acesso a eles. A Declaração Universal dos Direitos

Humanos (ONU, 1948)⁴⁹ estabelece essa lista de direitos e garantias inerentes aos seres humanos, considerando-os como fundamentais para que cada indivíduo viva dignamente.

A Declaração traz elementos como: todo indivíduo ter direito à vida, liberdade e segurança pessoal; ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes; toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. São inúmeras as garantias listadas.

Falta, no entanto, saber quais os caminhos devem ser trilhados na persecução de tudo isso. Esses direitos listados são como direitos naturais, inerentes à existência humana. As pessoas, todavia, não são dotadas dos meios e capacidades para exercê-los.

Flores (2009)⁵⁰ argumenta que, caso prestemos atenção, perceberemos a lógica simplista de se apresentarem os direitos humanos enquanto “direitos a ter direitos”. Pensar desta forma nos faz acreditar que antes mesmo de possuímos as capacidades e condições adequadas, temos os direitos devidamente assegurados. No entanto, estes necessitam daquelas para serem concretizados. Não é possível exercer direitos sem os meios necessários para tanto.

Assim, o autor acredita que as pessoas no geral, e os grupos sociais que lutam pela garantia/implementação dos direitos, “acabam desencantadas, pois, apesar de nos dizerem que temos direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso” (FLORES, 2009, p. 27)

Esta visão simplista dos direitos, que os coloca enquanto disponíveis a todos, é uma enorme falha da teoria clássica dos direitos humanos. Esta percepção invisibiliza movimentos e lutas necessárias ao efetivo reconhecimento e implementação dos direitos e garantias. É como se não houvesse motivos para reivindicação, já que supostamente todos teriam acesso irrestrito a todo e qualquer direito fundamental, sem qualquer distinção entre as suas circunstâncias particulares. Desta forma, o autor nos traz que:

⁴⁹ ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em 10 de maio de 2021.

⁵⁰ FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível para download em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4253519/mod_resource/content/1/Joaquin%20Herrera%20Flores%20-%20A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20dos%20direitos%20humanos.pdf

não podemos tranquilamente acreditar que, com a existência de uma norma, já temos o acesso aos bens (inclusive se nos referimos à situação dos direitos nos países desenvolvidos econômica e juridicamente). Pode ocorrer que a norma não possa ser aplicada por falta de meios econômicos. Pode ocorrer que não se queira aplicar por falta de vontade política. Ou quiçá ocorra que uma pessoa ou grupo partam de coordenadas culturais e sociais que impeçam sua colocação em prática. O que fazer com um instrumento que “temos” se não podemos colocá-lo para funcionar por falta de meios, por falta de políticas públicas ou por razões que apelam a alguma tradição considerada intocável? (FLORES, 2009, p. 39).

Desta forma, Flores propõe que os direitos humanos “são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (FLORES, 2009, p. 28). E segue:

os direitos humanos não devem confundir-se com os direitos positivados no âmbito nacional ou internacional. Uma constituição ou um tratado internacional não criam direitos humanos. Admitir que o direito cria direito significa cair na falácia do positivismo mais retrógrado que não sai de seu próprio círculo vicioso. Daí que, para nós, o problema não é de como um direito se transforma em direito humano, mas sim como um “direito humano” consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade. (FLORES, 2009, p. 28)

Os direitos são efetivados a partir das lutas de acesso aos bens. Muitas vezes essas lutas se apoiam em sistemas de garantias já formalizados, como as leis, por exemplo. Mas é fundamental perceber que “os direitos ‘são’ processos de luta pelo acesso aos bens porque vivemos imersos em processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem sua obtenção” (FLORES, 2009, p. 30)

Em total concordância com o pensamento desenvolvido pelo autor, destacamos a importância da atuação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR, para a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPR. Vale lembrar, brevemente, que na década de 1990, iniciativas voltadas à garantia dos direitos sociais da PSR eram compostas majoritariamente por Organizações Não Governamentais (ONGs) e instituições religiosas (católicas e espíritas), sobretudo nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte.⁵¹

O forte apoio e o trabalho desenvolvido pelas instituições religiosas e entidades filantrópicas, dentre as quais a OAF e a Pastoral do Povo de Rua em São Paulo, além das primeiras pesquisas e estudos na área acadêmica,

⁵¹ MACHADO, Ricardo William Guimarães. **A construção da política nacional para população em situação de rua**. *Temporalis*, v. 20, n. 39, p. 102-118, 2020.

foram fundamentais para que se organizasse amplo movimento social no sentido de pressionar as autoridades para que se reconhecesse a problemática dos que viviam nas ruas e fosse elaborada uma política de atenção a esse segmento (COSTA, 2013, p.101-102)⁵²

Com a formação do MNPR, em 2005, a PSR passa a disputar de forma mais autônoma, ainda aliada às instituições que historicamente pautaram a sua proteção e a garantia dos seus direitos fundamentais. A expressão e força política acumulada por estes grupos, somadas à conjuntura de maior abertura ao diálogo com os movimentos sociais, durante o governo do Partido dos Trabalhadores, foi o que possibilitou, por exemplo, a aprovação da PNPR, em 2009.

Concordamos que a mera existência de lei ou norma não faz com que os direitos sejam assegurados. Faz-se necessária a disputa social, institucional e política, para que o MNPR, enquanto grupo social, seja capaz de pautar as melhoras, sejam no desenvolvimento de novas políticas públicas, ou no acompanhamento das já implementadas. Como vimos, os direitos humanos são processos contínuos, resultantes dos resultados provisórios das lutas sociais.

A pretensão da teoria crítica de Flores (2009) é a de demonstrar que os direitos humanos têm que ser enxergados como processos constantes de movimentos e lutas sociais por dignidade humana, com o objetivo de redistribuir os bens materiais, o empoderamento dos indivíduos e grupos, a reinterpretção dos contextos político, econômico e social. Flores (2009) elabora a figura de um “diamante ético”, sendo o diamante a representação de:

um sistema integrado de cristais que se formou com o passar do tempo por superposições de materiais que, ao final, convergem na maravilhosa figura da joia. Os direitos humanos, vistos a partir de uma perspectiva crítica e contextualizada – não como justificações ideológicas dos neocolonialismos contemporâneos -, podem converter-se não em uma joia a ser contemplada, mas sim no resultado de lutas que se sobrepõem com o passar do tempo e que são impulsionadas tanto por categorias teóricas como por categorias práticas. (FLORES, 2009, p. 114)

Esta é a síntese do pensamento do autor andaluz. A ideia de que a partir deste aglutinado de conquistas sociais, e até de alguns retrocessos, é que se resultará na constante (re)construção dos Direitos Humanos.

⁵² COSTA, A. L. P. **Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza**. 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

4.2 O perfil da População em Situação de Rua em Salvador

Nesta etapa, utilizaremos dados fornecidos pela “Pesquisa-ação: Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na cidade do Salvador”⁵³ para traçar um perfil mais acurado da PSR em nosso município.

A referida pesquisa foi realizada entre janeiro e novembro de 2017, a partir de uma amostra estratificada e foi elaborada conjuntamente pelo Projeto Axé, Universidade Federal da Bahia - UFBA e Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR.

A estimativa foi de que existiam entre 14.513 (quatorze mil, quinhentos e treze) e 17.357 (dezessete mil, trezentos e cinquenta e sete) em situação de rua na cidade de Salvador. Um novo censo da PSR será em breve realizado, fruto de convênio entre a Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza – Sempre e o Projeto Axé.⁵⁴

Necessário ter em mente que a pesquisa foi realizada no ano de 2017 e, portanto, antes da pandemia pela covid-19. Como vimos no capítulo anterior, o Brasil possui recorde em número de desempregados e pessoas vivendo em situação de extrema pobreza. Dentre as mais de 14,3 milhões de pessoas desempregadas no ano de 2021, faz sentido supor que isto tenha gerado um aumento no número de pessoas em situação de rua, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Na pesquisa, foi possível identificar que 58,2% se identificavam como pretos, 34,6% pardos, 5,5% brancos, 0,8% amarelos e 1,0% indígenas. Comparando com as informações referentes ao I Censo e Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, são perceptíveis diferenças quanto à autodeclaração racial da PSR em Salvador. Nacionalmente, apenas 27,9% se declararam como pretos. Sobre os brancos, 29,5%. Pardos, 39,1%. Há uma inversão deste perfil em nossa cidade, de

⁵³ CARVALHO, Marcos Antônio Candido; SANTANA, Juliana Prates; PEREIRA, Maria Lúcia Santos & VEZEDEK, Lucas. **Cartografias dos desejos e direitos: Quem são as pessoas em situação de rua, afinal? – Sumário Executivo da Pesquisa-ação Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na cidade do Salvador.** Projeto Axé, 2017. Disponível em: http://www.projetoaxe.org/brasil/axemedia/sumario-executivo-da-pesquisa-cartografias-dos-desejos-e-direitos-quem-sao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-afinal-caracterizacao-das-situacoes-de-violacoes-de-direitos-vividas-pela-pop_ruia_ssa/

⁵⁴ Matéria na íntegra em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/salvador-tera-novo-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua/> Acesso em 18 de maio de 2021.

forma que quase 60% deste público se identificava enquanto pessoa preta, contrastando com apenas 5,5% que se declararam brancos.

Desta maneira, podemos afirmar que a PSR na cidade de Salvador é majoritariamente negra (pretos e pardos).

Do ponto de vista geracional, são 3,2% de crianças de 7 a 11 anos, 7,5% de adolescentes de 12 a 17 anos, 15% de jovens de 18 a 25 anos, 67,9% de adultos entre 26 e 59 anos, 6,5% de idosos acima dos 60 anos.

Com relação aos documentos de identificação, 83,2% possuíam certidão de nascimento/casamento; 77,7% carteira de identidade; 69,2% Cadastro de Pessoa Física – CPF; 53,9% título de eleitor; 53,4% carteira de trabalho; e 64,3% cartão do SUS. Dentre a amostragem da pesquisa, 9,8% das pessoas não possuíam nenhum dos documentos listados. Daqueles que tinham pelo menos um dos documentos citados, 22,0% não os tinham em posse. Apenas 36,0% possuíam toda a documentação listada, mas só 21,0% os tinham em posse. Entre os que possuíam documentos 67,4% guardavam consigo, 14,8% com amigos e familiares, seguidos de 10,0% que deixavam seus documentos em alguma instituição.

Quando indagados sobre o acesso a ações e serviços de saúde, 1,9% da amostra respondeu que jamais acessou nenhum destes. As ações/serviços mais acessadas foram: atendimento médico/consultas (83,8%); vacinação (80,4%), exames laboratoriais (73,3%), emergência (70,2%), dentre outros.

Um dado interessante refere-se aos participantes que não recebiam ou não participavam de nenhum dos benefícios sociais/programas governamentais. Estes somaram 65,6%. Este percentual é reflexo da dificuldade de acesso que este público possui. Apenas 28,5% recebiam o Bolsa Família, 7,7% o aluguel social, 2,5% o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Sobre a relação dos participantes com o Programa Minha Casa Minha Vida, 52,0% nunca se inscreveu, 26,0% estavam inscritos e apenas 3,0% tinham sido contemplados; 8,4% tentaram se inscrever, mas não obtiveram êxito.

Com relação à situação de moradia em logradouros públicos (ruas, marquises, praças, viadutos e cemitérios) 35,5% declararam viver nestes locais, enquanto as Unidades de Acolhimento Institucional abrigam apenas 10,3% da população estimada. Quanto à habitação em áreas invadidas/ocupadas e/ou degradadas (acampamentos, ocupações, galpões/prédios abandonados e invasões) 4,4% declarou viver nesta

situação. Aqueles que moram em casas/apartamentos/quartos alugada(o)s perfazem um total de 22,3%, já os que afirmaram morar em casa própria somam 21,4% e em casa cedida 6,9%. Dos participantes que afirmam ter casa própria, 36,9% apontam como desejo e expectativa conseguir uma casa própria. Esta última informação, que parece contraditória, a *priori*, justifica-se pois o conceito de “casa própria” para as classes populares tem a ver com a posse física da casa, não importando, necessariamente, se a mesma confere os requisitos básicos legais, de salubridade e de segurança. Sobre as características das áreas em que vivem, 21,5% consideraram viver em área de risco, 17,1% afirmaram morar em locais de difícil acesso.

O tempo de permanência diária no contexto da rua é elevado. 67,9% dos participantes ficam mais de oito horas por dia na rua, seguidos de 17,9% que passam de seis a oito horas, 10,7% de três a cinco horas e 3,5% de uma a duas horas. Dos entrevistados, 83,6% afirmaram já ter dormido na rua em algum momento da vida. Quando avaliado a frequência com que os participantes dormiram na rua no último mês, observa-se que 37,4% apresentam alta frequência (dormiram 20 dias ou mais); 13,9% apresentam baixa frequência (dormiram entre um e oito dias no último mês); e, 4,0% possuem média frequência (dormiram entre nove e dezenove dias).

Analisou-se também o conhecimento sobre as políticas que versam sobre as garantias de direitos da população investigada; o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Política Nacional para População em Situação de Rua. Verificou-se que em relação ao ECA 72,2% e 56,8% conheciam/já tinham ouvido falar e sabiam para que serve, respectivamente. Já a Política Nacional para a População em Situação de Rua, é conhecida por apenas 33,7%, e 24,1% sabem para que serve.

Já com relação às violências sofridas no contexto de rua, 85,5% dos participantes afirmaram já ter sido violentados de alguma forma pelo menos uma vez. 66,7% já foram agredidos verbalmente; 52,8%, fisicamente; 48,0% foram vítimas de preconceito por estarem sujos e/ou trajando roupas rasgadas/sujas; 45,2% já foram ameaçados de morte; 31,6% já foram vítimas de racismo, em função da cor da pele.

Quando indagados sobre os autores das violências, 47,2% afirmaram que foram outras pessoas em situação de rua; 45,3% que foram policiais militares; 41,2%, outros transeuntes; 20,6%, a guarda municipal; 19,0%, policiais civis; 9,0%, outros agentes públicos; 8,8%, clientes.

Ou seja, quando se pensa na atuação estatal frente à questão das pessoas em situação de rua em nossa cidade (e certamente em todo o país), é possível notar que, ao mesmo tempo em que o Poder Público reconhece a existência deste grupo e possui políticas públicas específicas direcionadas a eles, também ocorre uma atuação repressiva, que muitas vezes se caracteriza através de atos de violência concreta.

A negligência estatal aliada às privações econômicas e os estigmas sociais seguem sendo os principais obstáculos colocados à PSR.

4.3 Análise das principais ações do governo municipal de Salvador

Agora passaremos à análise das medidas adotadas nos eixos de saúde, assistência social e habitação. Com isso, pretendemos observar o que tem sido promovido como política pública no município de Salvador, para a PSR, sobretudo durante a pandemia.

Na saúde, nos debruçaremos na análise do Consultório na Rua, pois este foi o modelo de política pública de saúde eleito pelo Ministério da Saúde para o atendimento à PSR, conforme o Manual sobre o cuidado à saúde da população em situação de rua⁵⁵.

O Consultório na Rua é fruto de uma ideia embrionária do Professor Antonio Nery Filho⁵⁶, quando da sua visita à sede dos Médicos do Mundo (Médecins du Monde), em Paris⁵⁷. Nesta oportunidade, ele pôde presenciar o trabalho desenvolvido por este grupo, que atuava diretamente com públicos vulneráveis, sobretudo em situação de rua.

A partir deste contato, e levando em consideração que havia um grande número de pessoas em situação de rua e em uso de drogas na cidade de Salvador, especialmente crianças e adolescentes, houve movimentação por parte de técnicos

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Manual sobre o cuidado à saúde da população em situação de rua**. Brasília, 2012. Disponível em <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/539.pdf> Acesso em 17 de maio de 2021.

⁵⁶ Médico, psiquiatra, fundador do Centro de Estudos e Terapia de Drogas - CETAD, na Universidade Federal da Bahia (1985) e idealizador do “Banco de Rua” em 1989 (que deu origem a sua tese de Doutorado em Sociologia e Ciências Sociais, “A vida na marginalidade ou a morte na instituição” Universidade Lyon 2 - França, 1993), e ao primeiro Consultório de Rua em 1995 (Salvador- Ba, 1995-2006), reiniciado em 2010 com o apoio da SENAD/ MJ, em Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas.

⁵⁷ Fundado em 1980, na França, os Médicos do Mundo (Médecins du Monde) é uma organização não governamental formada por profissionais da saúde que levam ajuda humanitária a populações vulneráveis na França e no mundo.

para a criação de um projeto que investigasse o universo simbólico e afetivo dessa população, que não acessava os serviços de saúde.

Com os resultados obtidos pelo referido projeto, denominado Banco de Rua, foi possível elaborar o que viria a ser chamado de Consultório na Rua.

O Consultório na Rua – CnaR é uma política pública do Sistema Único de Saúde – SUS, inserida na Política Nacional de Atenção Básica – PNAB no ano de 2011, uma conquista fruto da luta dos movimentos sociais com forte defesa e articulação do Movimento Nacional da População em situação de Rua.

Os CnaR são equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integradas de acordo com as necessidades das pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social com vínculos fragilizados ou interrompidos. As equipes podem ser formadas por três modalidades e conter assistentes sociais, psicólogos, médicos de Saúde da Família, terapeutas ocupacionais, enfermeiras, técnicos de enfermagem, redutores de danos, educadores físicos, dentistas e auxiliares de saúde bucal.

Os consultórios compõem uma equipe da atenção primária à saúde, atuando de forma itinerante no distrito sanitário de sua abrangência, levando às pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social nos territórios a escuta qualificada; orientação; atendimento médico e psicossocial; encaminhamento para a rede especializada na saúde e na assistência social; visita domiciliar; busca ativa; distribuição de insumos (águas, preservativos, máscaras, álcool em gel); investigação, acompanhamento e tratamento de doenças infectocontagiosas; acompanhamento de pré-natal e planejamento familiar; além da regularização do calendário vacinal, administração de medicamento e curativos.

Devido ao período pandêmico vivenciado na Bahia, foi aberta uma licitação emergencial no município de Salvador para os Consultórios na Rua com o intuito de traçar um planejamento de cuidado ao enfrentamento à covid-19. Através do projeto Girassóis, as equipes passaram a ser geridas pelo setor privado. Houve a implementação de dois dispositivos do CnaR, além do recebimento de novos profissionais em três equipes, totalizando cinco equipes do Consultório na Rua em Salvador.

Com a implementação do projeto, além de seguirem proporcionando os cuidados com a saúde na rua, as equipes do CnaR implementaram novos manejos de cuidado contra a covid-19, tais como: investigação de síndrome gripal, teste rápido

e monitoramento da doença nas pessoas em situação de rua, matriciamento⁵⁸ nas Unidades de Acolhimentos, rodas de conversa para prevenção contra o coronavírus, campanha de vacinação na rua contra a gripe de influenza H1N1, distribuição de insumos como máscaras e álcool em gel.

Orientados por uma perspectiva de clínica ampliada e de cuidado intersetorial, os Consultórios na Rua se articulam com os demais dispositivos da rede para ofertar às pessoas em situação de rua um cuidado ampliado e compartilhado, voltado para todas as áreas de interesse do usuário. Tais como: os Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social – CREAS, Centro Pop, Projeto Axé, Programa Corra pro Abraço, Defensoria Pública do Estado da Bahia – DPE/BA, a Defensoria Pública da União na Bahia, Núcleo de Ações Articuladas para População em Situação de Rua – NUAR, Unidades de Acolhimento, Ministério Público, Centros de Atenção Psicossocial – CAPS, UPAs, Obras Sociais Irmã Dulce – OSID, entre outras intuições.

Desta forma, entendemos a importância do CnaR, principalmente porque este serviço cumpre o papel de equipe da Atenção Básica, sendo o primeiro contato com a PSR e a porta de entrada para o SUS, a partir de uma atuação focada nos locais em que este grupo costuma frequentar. No entanto, sabendo da dificuldade que diversas vezes a PSR possui ao tentar acessar efetivamente o SUS, é preciso ter em mente que o CnaR deve figurar enquanto política que desempenha as suas atividades de forma compartilhada, fazendo a mediação do processo de encaminhamento para as unidades de saúde. Do contrário, figuraria como política discriminatória, que segrega a PSR em relação aos demais.

Retomando a teoria crítica de Flores (2009), podemos analisar que o município de Salvador não tem efetivamente propiciado uma política pública robusta e com vias de auxiliar no processo de emancipação da PSR. Com relação à saúde, há várias ressalvas sobre o papel da iniciativa privada na execução dos serviços dos CnaR. Diferentemente do poder público – ao menos em tese -, a iniciativa privada se orienta pela busca ao lucro. Como compatibilizar um ente que se orienta desta forma à execução de uma política pública de saúde voltada aos cidadãos que habitam as

⁵⁸ De maneira simples, o matriciamento pode ser definido como um modo de produzir saúde em que equipes complementam suas atividades, num processo de construção compartilhada, com o fim último de tratar das dificuldades de uma pessoa por meio de uma proposta de intervenção pedagógica e terapêutica conjunta.

ruas? Como pensar em políticas sociais a partir de uma dimensão de mercado? Sobretudo quando se fala em um grupo que é invisibilizado por este ponto de vista, justamente por ser considerado “inútil” ao nosso atual sistema de produção, que é capitalista.

Acredita-se que esta é uma problemática deveras relevante, pois coloca em xeque todo o funcionamento das unidades dos CnaR. O serviço se manteve com a mesma orientação de quando era iminentemente um serviço público, ou talvez a partir da entrada da iniciativa privada houve certas modificações nas filosofias de tais unidades? Entendemos que não há compatibilidades neste sentido, e que a iniciativa privada não deve gerenciar políticas sociais.

Na área da assistência social, a análise recairá sobre os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centros POP.

Estas unidades, previstas no Decreto n. 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua) e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, atuam diretamente com o atendimento especializado à PSR.

O Centro POP deve representar espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, a mobilização e a participação social.

Trata-se de um serviço que através da escuta qualificada da demanda dos usuários, busca compreender o contexto social, cultural e histórico de cada um, e que conta com a elaboração de um plano de acompanhamento individual e/ou familiar.

O acompanhamento especializado contempla atendimentos contínuos que proporcionam o fortalecimento ou resgate tanto da autoestima quanto da autonomia dos usuários, considerando sempre sua identidade e subjetividade.

Em Salvador, atualmente existem quatro destas unidades. Elas também servem para o primeiro contato da PSR com a política pública almejada. Acesso à alimentação; espaço para higiene pessoal; encaminhamento das demandas a outros serviços. São exemplos de algumas das ações desenvolvidas.

Comumente a PSR é alvo da chamada Abordagem Social, que consiste em ações de abordagem periódica em toda a cidade, a fim de identificar famílias e

indivíduos em situação de risco pessoal e/ou social para orientá-los das possibilidades existentes na rede de cuidado existente.

A partir disso, com o encaminhamento aos Centros POP, eles passarão por uma triagem social, com a finalidade de se identificarem quais as demandas que possuem e serão novamente encaminhados, se preciso.

Durante a pandemia, foram intensificadas as medidas de Acolhimento Institucional, que providenciam estadia provisória para adultos e famílias em situação de rua e/ou desabrigados por abandono, migração ou ausência de residência, pessoas em trânsito e sem condições de autossustento. Foram criadas cinco unidades de Acolhimento Institucional Emergencial durante o período de pandemia⁵⁹, além das doze outras unidades já existentes. Juntas, possuem 1,1 mil vagas de abrigo.

Há também o auxílio Salvador Por Todos, criado para diversos grupos que ficaram sem renda por conta da pandemia. Dentre eles estão barraqueiros, donos de quiosques, baianas de acarajé, feirantes, baleiros, guardadores de carro, recicladores, mototaxistas, taxistas e motoristas de aplicativo acima de 60 anos, além de pessoas em situação de rua. Conforme a Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza (Sempre), um total de 418 pessoas em situação de rua serão beneficiadas. O auxílio, no valor de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais) mensais será pago até dezembro do ano de 2021.⁶⁰

Em setembro de 2019, o governo de Salvador, por intermédio da Sempre, inaugurou o Núcleo de Ações Articuladas para a População em Situação de RUA (Nuar). Com capacidade para atender 250 pessoas por dia e um investimento de R\$ 798.821,60 (setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e vinte e um reais e sessenta centavos) por ano, o Nuar conta com um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da política municipal voltada para acolher e cuidar das pessoas sem lar e em condição de total vulnerabilidade. Serviços como acolhimento transitório, Cadastro Único (CadÚnico); atendimento psicossocial, orientação jurídica, impressão do cartão do SUS, Bolsa Família e atendimento do Serviço Municipal de Intermediação de Mão de Obra - SIMM são ofertados no novo espaço.⁶¹

⁵⁹ Matéria na íntegra em <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/pessoas-em-situacao-de-rua-sao-acolhidas-em-hoteis-sociais-durante-a-pandemia-em-salvador/>. Acesso em 21 de maio de 2021.

⁶⁰ Matéria na íntegra em <http://www.sempre.salvador.ba.gov.br/populacao-em-situacao-de-rua-passa-a-receber-auxilio-salvador-por-todos/>. Acesso em 25 de maio de 2021.

⁶¹ Matéria na íntegra em <http://www.sempre.salvador.ba.gov.br/nucleo-para-pessoas-em-situacao-de-rua-retoma-atividades-do-cadastro-unico-nesta-quinta-feira-18/>. Acesso em 25 de maio de 2021.

Entretanto, há também as problemáticas que envolvem as políticas voltadas à assistência social. Com base na “Pesquisa-ação: Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na cidade do Salvador”, observamos que 28,0% dos participantes do estudo já foram vítimas de algum tipo de violência em espaços como o Centro POP (3,7%); Restaurante Popular (2,2%); Abrigo/albergue (2,2%); Unidade de Acolhimento Institucional (1,5%). O maior percentual foi observado perante as Unidades de Saúde (hospitais, postos de saúde etc.), nas quais 16,3% das pessoas em situação de rua entrevistadas já foram alvo de violências.

As violências mais recorrentes são: receber alimentação de má qualidade (13,4%); ser agredido(a) verbalmente (12,6%), ser barrado(a) por falta de documento (12,4%); sofrer preconceito por parte de funcionários(as) (11,1%); ser barrado(a) por estar descalço(a) e/ou usando roupas sujas e/ou rasgadas (8,1%); ser agredido(a) fisicamente (6,6%); ser ameaçado(a) de morte (6,1%); ser privado(a) de direitos básicos (higiene pessoal, alimentação pessoal etc.) como forma de punição (5,8%); vítimas de violências sexuais (0,6%).

Ora, notamos que a PSR tem sido violentada em espaços/equipamentos destinados especificamente a ela. Isto é gravíssimo, pois além da obviedade de serem violências constantes sendo cometidas contra esse público, tais atos ocorrem nos locais que, em tese, deveriam possuir equipes completamente capacitadas e sensibilizadas às problemáticas deste grupo.

Com a percepção, por parte da PSR, de atos violentos rotineiros ocorrendo em tais espaços, não é difícil de imaginar que a confiança deles nestes locais será fragilizada. A PSR acumula violências sofridas em diversas situações. Como se efetivar políticas públicas para este grupo, sendo que os equipamentos destinados a isso reproduzirão a lógica violenta que se encontra nas ruas e em outras localidades?

Vimos que toda a estrutura de Acolhimento Institucional do nosso município soma um total de 1,1 mil vagas. A Pesquisa-ação citada nos mostra que a estimativa foi de que existiam entre 14.513 (quatorze mil, quinhentos e treze) e 17.357 (dezessete mil, trezentos e cinquenta e sete) em situação de rua na cidade de Salvador àquela época. Considerando tais números, percebemos que, mesmo que todas as vagas de Acolhimento fossem preenchidas, ainda teríamos mais de 13 mil

peças em situação de rua que continuariam desabrigadas. Isto durante a pandemia que enfrentamos.

Retomando novamente o pensamento de Flores (2009) sobre como os direitos humanos “são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida”, entendemos que este resultado atual, de uma política pública insuficiente a esta população, sobretudo no contexto em que todos nos encontramos, reflete a pouca expressividade do MNPR para intervir na política municipal.

Na seara da habitação, percebemos que não há políticas públicas específicas à PSR. A este grupo, acabam restando as políticas de acolhimento institucional e aluguel social, ambas temporárias, e com uma série de requisitos para a sua obtenção.

No entanto, houve o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, lançado em março de 2009, recentemente substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, instituído em janeiro de 2021. Sobre o PMCMV, é válido ressaltar, com base na Pesquisa-ação já citada, que 52,0% dos entrevistados nunca se inscreveram, 26,0% estavam inscritos, 3,0% foram contemplados, 8,4% tentaram se inscrever, mas não conseguiram.

Na cidade de Salvador, a forma de atendimento à problemática da habitação, com aplicação de verbas sobretudo ao PMCMV, apresenta produção de habitações em áreas periféricas, isoladas, carentes de equipamentos sociais e sem conexão com qualquer estratégia urbanística.⁶²

Aliado a isto, temos também um poder público que é omissivo com relação aos imóveis urbanos abandonados, que não cumprem com a função social da propriedade urbana. O município não se utiliza da sua prerrogativa legal de fazer valer tanto os preceitos constitucionais quanto os legais no que se refere às políticas de habitação social. Salvador é uma cidade que tem imóveis abandonados em quantidade e condições suficientes para abrigar toda a população em situação de rua. São cerca

⁶² GORDILHO, A. S.; SOUZA, A. **Avanços, retrocessos e desafios pelo direito à cidade no Brasil**. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL, 1., 2014, Salvador. Trabalhos apresentados [...] Salvador: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxkaXNwdXRhc2VtdG9ybm9kb2VzcGFjb3VyYmFub3xneDo3NGQ2YTMwMDczZmRiMDY0>. Acesso em 29 de maio de 2021.

de 50 mil vagas disponíveis; para um público, como vimos, em torno de 14 a 17 mil pessoas.⁶³

Existe uma legislação relativamente avançada, no sentido de que se possa controlar a especulação, no entanto ela não é aplicada. A inércia do poder público ocorre de maneira justificada, pois o sistema política brasileiro é financiado pelas empreiteiras, maiores financiadoras das campanhas políticas nacionais.

Para Evangelista (2020)⁶⁴, a omissão do poder público diante da problemática da habitação perpetua a negação da função social da propriedade urbana e também do direito à moradia. E com razão. É incoerente a ideia de um poder público omissos perante os valores e interesses individuais, que persistem em se sobrepor ao bem comum. O direito à moradia é um direito social e não individual, de forma que o município tem o dever de zelar e garantir a sua efetivação.

Isto nos faz retomar as considerações sobre qual o papel da iniciativa privada na formulação e execução das políticas sociais. Como vimos, o nosso sistema político é largamente financiado por empreiteiras, o que acaba vinculando a atuação política às necessidades destes agentes. Se o município não consegue aplicar a legislação existente, a fim de que seja controlada a especulação imobiliária e colocada em prática a política pública voltada à habitação, é porque ele não consegue se impor enquanto ente público perante o *lobby* privado. Os governos não querem se indispor com aqueles setores que garantem as suas campanhas eleitorais.

É como alertou Flores (2009) em sua teoria, ao nos trazer que a mera existência das normas não garante que elas sejam efetivamente aplicadas. Seja por falta de meios econômicos, seja porque não se queira aplicá-las, seja por falta de vontade política. Sobre a omissão municipal frente à situação da não implementação da política habitacional definida em lei, nota-se que tal inércia se justifica pelo acovardamento perante as grandes empreiteiras.

⁶³ SANTOS, Keivyla Araújo dos et al. **Direito social fundamental à moradia para a população em situação de rua: análise fática a partir da realidade de Salvador - BA.** 2018. Disponível em <http://ri.ucs.br:8080/jspui/handle/prefix/778> Acesso em 29 de maio de 2021.

⁶⁴ EVANGELISTA, Hebert Lopes et al. **A função social da propriedade urbana no direito brasileiro atual e as desapropriações no município de Salvador para fins de habitação popular.** 2020. Disponível em <http://ri.ucs.br:8080/jspui/handle/prefix/3398> Acesso em 30 de maio de 2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho proposto buscou entender de que forma a População em Situação de Rua, sobretudo na cidade de Salvador, foi amparada pelas medidas adotadas pelo município em nosso atual contexto. O percurso adotado se iniciou com a contextualização sobre como a temática da pandemia estava sendo cuidada em nosso país, de forma que foram apresentados dados de múltiplas fontes para que se construísse um quadro geral neste sentido. Ademais, este processo se orientou a partir da compreensão de que era necessário haver um entendimento sobre como ocorreu a formação do movimento social das pessoas em situação de rua. De que esse processo histórico traz elementos importantes à análise de como este grupo se organizou e conseguiu pautar por melhorias, tanto do ponto de vista institucional quanto social.

Percebemos que o MNPR surgiu tardiamente, se comparado a outros movimentos sociais presentes em nosso país. Entende-se que este relativo atraso na organização se justifica pelo contexto extremamente precário que estas pessoas se encontram. E quando se fala em precariedade, isso retrata um acúmulo de marcadores sociais distintos que não necessariamente são compartilhados por todos do grupo. Como visto, a PSR é composta por uma vasta gama de indivíduos, com particularidades diversas. O elemento que os une é a condição do estar na rua, transitória ou permanentemente.

Avançamos para a observação do que se havia enquanto normas positivadas específicas à PSR. As legislações destinadas ao grupo se demonstraram aptas para a garantia dos direitos elementares. Os princípios, eixos e objetivos traçados em tais documentos, delineavam políticas sociais fortes e adequadas. No entanto, era necessário averiguar se de fato havia a implementação destas orientações legais. Entendemos que para que sejam implementadas, elas precisam de orçamento disponível para tanto. Sem o emprego efetivo das verbas, não há execução das políticas públicas.

Assim, elegemos três eixos que consideramos prioritários no atual momento pandêmico em que vivemos: saúde, assistência social e habitação. A partir daí, efetuamos a análise orçamentária da União, do estado da Bahia e do município de Salvador, do período de 2011 a 2021.

Esta formulação foi pensada para que pudéssemos compreender como a política social vinha sendo desenvolvida em nossos orçamentos públicos ao longo dos últimos anos, de forma que isto possibilitaria a percepção sobre como a estrutura pública estava para o combate à covid-19.

Ficou nítido, no entanto, que o país não estava preparado do ponto de vista estrutural e governamental. O Novo Regime Fiscal (NRF), que congelou por 20 (vinte) anos os gastos correntes do governo, sobretudo com políticas sociais, aliado à forma como o nosso financiamento público funciona – sobrecarregando os estados e, principalmente, os municípios – se configuraram enquanto grandes empecilhos para a resposta à crise.

Também a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que isenta o governo Federal da obrigação constitucional e legal de realizar as transferências aos demais entes federativos, que aumentou a margem da desvinculação de 20% para 30%, a partir da Emenda Constitucional n. 93/2016.

Estes fatores, aliados a uma condução caquistocrática da pandemia em nosso país, fizeram com que estivéssemos entre os piores do mundo na forma de lidar com a crise provocada pela covid-19.

Assim, para respaldar a nossa análise das principais medidas adotadas pela prefeitura da cidade de Salvador para a PSR, nas áreas de saúde, assistência social e habitação, expusemos a teoria crítica dos Direitos Humanos, encabeçada pelo autor andaluz Joaquín Herrera Flores.

Para ele, os Direitos Humanos são resultados provisórios das lutas sociais, o que se contrapõe à ideia clássica de que estes seriam “direitos a ter direitos”, trazendo uma visão simplista de que a mera existência de direitos é o suficiente para a sua efetivação. Assim era preciso ter em mente a dimensão da possibilidade de participação do movimento social de pessoas em situação de rua para garantir a efetivação dos seus direitos, já normatizados.

A percepção que tivemos é que diversos são os entraves colocados a este segmento populacional. Existe uma fragilidade na organização enquanto movimento social. Muito devido às prioridades mais urgentes e cotidianas deste público. As pessoas em situação de rua muitas vezes acumulam vulnerabilidades. Então como pensar em se organizar socialmente quando existem necessidades imediatas, a

exemplo de alimentação, higiene pessoal, documentação pessoal, moradia digna, acesso à renda, à saúde, dentre diversos outros?

Como vimos, a própria organização do MNPR foi muito influenciada pelo suporte de outros movimentos, sobretudo o dos catadores de materiais recicláveis. Além deles, há auxílio por parte das igrejas. Entretanto tal auxílio tem uma forte lógica caritativa, no sentido de suprir algumas das demandas urgentes citadas, sobretudo as da alimentação e higiene pessoal. A atuação no sentido de incentivo à autonomia e ao empoderamento da PSR acaba ficando num segundo plano.

Outro ponto considerado importante em nossa análise, foi o de apresentar o perfil da PSR no município de Salvador. A partir da melhor compreensão das características e dinâmicas deste grupo em nossa cidade, foi possível observar alguns elementos importantes. Com relação a documentos pessoais, por exemplo, notamos que uma grande porcentagem da PSR não possuía nenhum deles. As que possuíam, muitas vezes não os tinha em sua posse. Isso por si só já se configura enquanto um enorme entrave no que diz respeito à possibilidade de exercício de cidadania por parte destes indivíduos.

Sobre o perfil racial, observamos que em nossa cidade quase 93% da PSR se identifica enquanto pessoa negra (preta ou parda), número que destoa do quadro apresentado pelo censo nacional realizado, no qual apenas 67% se identificam desta forma. Isto nos fez refletir sobre a influência deste perfil racial na forma como a nossa sociedade, sobretudo o nosso poder público, se relaciona com a PSR. Estamos inseridos num contexto de preconceito racial que faz com que sejam toleradas e naturalizadas as violências e outros absurdos cometidos contra a população negra. E isto nos remete ao processo histórico de como estes corpos, sobretudo pretos, foram e são marginalizados e criminalizados após a abolição formal da escravatura. Como os mais de 300 (trezentos) anos de escravidão influenciaram profundamente na forma racista que a nossa sociedade se estrutura. Isto sem dúvidas faz com que, quando adicionado o marcador social referente à situação de rua - e todas as suas implicações -, o grupo da PSR seja não só marginalizado e invisibilizado, mas também seja alvo de verdadeira ojeriza.

Desta forma, quando nos debruçamos sobre as principais medidas adotadas pela nossa prefeitura, restou claro que, apesar de haver uma construção normativa bastante relevante e adequada ao atendimento das demandas deste público, tais

medidas se demonstraram ínfimas, descontínuas e ineficazes, muito aquém da real necessidade demandada pela PSR em nossa cidade.

Com isso, nos questionamos sobre quais caminhos e ações são necessários para a modificação do paradigma relacionado às pessoas em situação de rua e ao seu respectivo movimento social. São urgentes as estratégias que garantam emancipação social e autonomia da PSR. O fortalecimento das ações intersetoriais; uma rede de cuidados que possua um fluxograma lógico; a viabilização da continuidade dos programas e unidades de atendimento especializados a este público; trabalhos publicitários e midiáticos no sentido de se conscientizar toda a população sobre a temática da situação de rua; o diálogo constante com outros movimentos sociais que possuam maior nível de organização e capacidade de mobilização social; enfim, inúmeras são as possibilidades que conseguimos apresentar como alternativas complementares para a subversão deste atual paradigma em que a PSR se encontra em nosso país.

O atual momento de crise pela pandemia do covid-19 acentua o já constante processo de retirada de direitos, ataques aos movimentos sociais, retrocesso político e econômico, restrição da participação social nas instâncias decisórias e de controle. Mas **ele não** será capaz de ceifar as conquistas obtidas a árduos esforços sociais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. **Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos**. INTER: REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL E DIREITOS HUMANOS DA UFRJ, v. 1, n. 1. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/download/24660/13672> Acesso em 05 de fevereiro de 2021.

BASTOS, C.M. et al. **Pastoral do povo de rua: vida e missão**. São Paulo: Loyola, 2003. Disponível em https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=SvVeoUw9iqC&oi=fnd&pg=PA37&dq=Pastoral+do+povo+de+rua:+vida+e+miss%C3%A3o&ots=qaG0TRtAj_&sig=0f7szIASA9XD6r9frEvo6mKV6nY#v=onepage&q=Pastoral%20do%20povo%20de%20rua%3A%20vida%20e%20miss%C3%A3o&f=false Acesso em 20 de abril de 2021.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **A população em situação de rua: seminário sobre políticas públicas**. In: Fórum de população em situação de rua de Belo Horizonte, 1, Belo Horizonte: SEGRAC, 1998.

BAHIA. **Decreto Estadual nº 13.795 de 21 de março de 2012.** Institui o Programa Bahia Acolhe e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia. BA. 2012. Disponível em <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1031386/decreto-13795-12> Acesso em 08 de abril de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.** Brasília. DF. 2009. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf Acesso em 30 de maio de 2021.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Manual sobre o cuidado à saúde da população em situação de rua.** Brasília, 2012. Disponível em <https://cetadobserva.ufba.br/sites/cetadobserva.ufba.br/files/539.pdf> Acesso em 17 de maio de 2021.

_____. **Decreto Presidencial nº 9.894 de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília. DF. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9894.htm Acesso em 10 de março de 2021.

_____. **Decreto Presidencial nº 9.759 de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília. DF. 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm Acesso em 05 de maio de 2021.

CALMON, Trícia Viviane Lima. **As condições objetivas para o enfrentamento ao COVID-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes.** NAU Social, v. 11, n. 20, p. 131-136, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36543> Acesso em 02 de março de 2021.

CARVALHO, Marcos Antônio Candido; SANTANA, Juliana Prates; PEREIRA, Maria Lúcia Santos & VEZEDEK, Lucas. **Cartografias dos desejos e direitos: Quem são as pessoas em situação de rua, afinal? – Sumário Executivo da Pesquisa-ação Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na cidade do Salvador.** Projeto Axé, 2017. Disponível em: http://www.projetoaxe.org/brasil/axemedia/sumario-executivo-da-pesquisa-cartografias-dos-desejos-e-direitos-quem-sao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-afinal-caracterizacao-das-situacoes-de-violacoes-de-direitos-vividas-pela-pop_rua_ssa/ Acesso em 02 de maio de 2021.

COSTA, A. L. P. **Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza.** 2013. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em

http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/Ana_L%C3%Bacia_Peixoto_Costa.pdf Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

DA SILVA, Lidiane Bravo. **População negra em situação de rua: uma breve análise da reprodução do racismo institucional e os desafios colocados sobre a prática profissional do assistente social.** In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais 2019. 2019. Disponível em <https://brosequini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/921/898> Acesso em 07 de março de 2021.

DE LUCCA, Daniel. **A Rua em Movimento – experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** Dissertação de Mestrado. USP, São Paulo, 2007. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140625/publico/TESE_DANIEL_LUCCA_REIS_COSTA.pdf Acesso em 05 de março de 2021.

EVANGELISTA, Hebert Lopes et al. **A função social da propriedade urbana no direito brasileiro atual e as desapropriações no município de Salvador para fins de habitação popular.** 2020. Disponível em <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/prefix/3398> Acesso em 30 de maio de 2021

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível para download em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4253519/mod_resource/content/1/Joaquin%20Herrera%20Flores%20-%20A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20dos%20direitos%20humanos.pdf Acesso em 05 de abril de 2021.

GORDILHO, A. S.; SOUZA, A. **Avanços, retrocessos e desafios pelo direito à cidade no Brasil.** In: COLÓQUIO INTERNACIONAL, 1., 2014, Salvador. Trabalhos apresentados [...] Salvador: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbXkaXNwdXRhc2VtdG9ybm9kb2VzcGFjb3VyYmFub3xneDo3NGQ2YTMwMDCzZmRiMDY0>. Acesso em 29 de maio de 2021.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. **A construção da política nacional para população em situação de rua.** *Temporalis*, v. 20, n. 39, p. 102-118, 2020. Disponível em <https://www.periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084> Acesso em 05 de maio de 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf Acesso em 10 de maio de 2021.

PIZZATO, R. M. S. **A Trajetória do Protagonismo dos Grupos e dos Movimentos da População em Situação de Rua.** In: DORNELLES, A.; OBST, J; SILVA, M (Org.). *A rua em Movimento: Debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre.* Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012. p. 69-84.

Disponível em https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38321336/A_Rua_em_Movimento.pdf?1438141487=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLivro_A_Rua_em_Movimento_debates_acerca.pdf&Expires=1622745815&Signature=U~wVPpJey6QnKnOgfgkdbdtHLoGWgHW9GiAff-I9gzSOW-te9RDAf39jTWdNFif~wDmX~w66q2ajYxTYcvSv3xm6gLxdSgwL3N1yi9VtAmSZ880xv958ElarPatjvEkgrYyvLVpFtMdYq8SOqQ1ook91MEUkhPC9mplf0Gqf5fgo8Td29js p3UIZDCxZq36nyMX7SA42VWeoRemm~h44QQ9vI5EGmyZ2oCXxKyx6xs7JlwLD8yF9J2Kza3FP4sNMq-xMmfDIS7Fi02trtNu2j4im3JSFHro3VORCjwG~upOi6B~tpiwYvZaWJqXTI92ViPUdl-6boRmq8KV72PB2mA &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=69
Acesso em 10 de maio de 2021.

_____. **No olho da Rua: o serviço de atendimento social de Rua em Porto Alegre. Abordagem social de rua na sociedade contemporânea.** POA, Dissertação de mestrado em Serviço Social da PUCRS, 2011. Disponível em <http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/515/1/437605.pdf> Acesso em 08 de abril de 2021.

PORTELLA, André Alves; TEIXEIRA, Rafaela Pires. **Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde.** Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 2, p. 631-679, 2016. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/21506> Acesso em 31 de maio de 2021.

REIS JUNIOR, A.G. **A população em situação de rua e seus territórios.** In: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua. Brasília, 2012. Disponível em http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_978602877.pdf Acesso em janeiro de 2021.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de Rua.** São Paulo: HUCITEC. Associação Rede Rua, 2005

SALVADOR. **Decreto Municipal nº 23.836 de 22 de março de 2013.** Institui a política municipal para a população em situação de rua e seu comitê intersectorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências. Salvador. BA. 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm Acesso em 05 de maio de 2021.

SANTOS, Keivyla Araújo dos et al. **Direito social fundamental à moradia para a população em situação de rua: análise fática a partir da realidade de Salvador - BA.** 2018. Disponível em <http://ri.ucs.br:8080/jspui/handle/prefix/778> Acesso em 29 de maio de 2021.

SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. As formas de exclusão e omissão estatal destinadas ao grupo. In: SARMENTO, Isabella Viegas Moraes. **A ineficácia das**

políticas públicas destinadas à população em situação de rua. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos e ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de Rua: quem é, com quem vive, como é vista.** SP, Hucitec, 1992. Disponível em <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-160834> Acesso em 08 de abril de 2021.