

Análise sobre o cumprimento das regras estabelecidas no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Brasil

Relatório para a 74ª sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do NÚCLEO ESPECIALIZADO EM CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ELABORAÇÃO

Defensoras Públicas: Fernanda Penteadó Balera; Cecília Nascimento Ferreira; Surrailly Fernandes Youssef.

DIAGRAMAÇÃO

Estagiária de direito: Letícia Lopes Aguiar.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 3

RELATÓRIO PARA A 74ª SESSÃO DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS 5

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA (ARTIGO 2) 5

- a.* Falta de dados/censo sobre pessoas que vivem em situação de rua 5
- b.* Decreto Federal 7.053/2009 e ausência de lei específica 6

DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL (ARTIGO 9) 6

DIREITO A UM PADRÃO DE VIDA ADEQUADO (ARTIGO 11) 7

- a.* Direito à alimentação adequada 7
- b.* Acesso à água e ao saneamento básico 8
- c.* Direito à moradia adequada 9

CONCLUSÃO 10

INTRODUÇÃO

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E DIVISÃO DE MECANISMOS DE TRATADOS

Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR)

Palais Wilson - 52, rue des Pâquis

CH-1201 Genebra (Suíça)

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado. O artigo 134 da Constituição estabelece que a Defensoria Pública é expressão e instrumento da democracia, tendo entre suas atribuições a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todas as instâncias judiciais e extrajudiciais. Como instituição autônoma, a Defensoria Pública não faz parte do governo, mas é um órgão composto por profissionais do direito selecionados por meio de um rigoroso processo público, aos quais também é concedida independência funcional. A Constituição garante autonomia funcional e administrativa (parágrafos 2 e 3 do artigo acima mencionado), tornando-a, portanto, um órgão público e independente de monitoramento dos direitos humanos. De acordo com esse papel essencial, a legislação federal (Lei Complementar n. 80/1994) permite que a Defensoria Pública atue perante mecanismos internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, o artigo 4º, VI, da referida lei federal estabelece como uma

de suas funções institucionais acessar os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

O NÚCLEO ESPECIALIZADO EM CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS é um órgão da DEFENSORIA PÚBLICA cuja principal missão é promover os direitos humanos de grupos vulneráveis. Entre suas atribuições estão o recebimento de denúncias de violação de direitos humanos para que sejam tomadas as providências cabíveis. Sua coordenação é composta por três defensores públicos eleitos pelo Conselho Superior para um mandato de dois anos, permitida uma recondução, e dezessete membros com direito a voto em todos os processos. Vale ressaltar que os defensores públicos têm independência funcional, ou seja, não há interferência do Estado.

Historicamente, o Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos tem trabalhado com três eixos temáticos principais: (I) violência de Estado, incluindo tortura, desaparecimento forçado, verdade e memória; (II) grupos vulneráveis, compreendendo pessoas em situação de rua, refugiados, catadores de resíduos sólidos; (III) direito à saúde, com foco na implementação de equipamentos públicos de saúde, políticas de álcool e outras drogas e comunidades terapêuticas. Neste relatório, gostaríamos de enfatizar a situação das pessoas em situação de rua no Brasil, a partir da experiência do Estado de São Paulo, que concentra

os maiores índices de pessoas vivendo nessa condição¹, e as políticas e deficiências em relação a esse grupo.

Considerando a 74ª Sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, durante a qual será analisado o relatório do Brasil sobre a implementação do Pacto, o NÚCLEO ESPECIALIZADO EM CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS da DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO vem, respeitosamente, apresentar este breve documento ao Comitê.

¹De acordo com um estudo promovido pelo "Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua", metade de todas as pessoas em situação de rua no Brasil está no Estado de São Paulo: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/sao-paulo-concentra-quase-metade-da-populacao-em-situacao-de-rua-no-pais-aponta-pesquisa/>

Relatório para a 74ª sessão do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DOS DIREITOS DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA (ARTIGO 2)

a. Falta de dados/censo sobre pessoas que vivem em situação de rua

O relatório do Estado-Parte afirmou no parágrafo 137 que existem atualmente 230 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua no Brasil. Esses Centros são essenciais, pois são responsáveis pela inclusão de pessoas em políticas de seguridade social, como programas de alimentação e renda, bem como pelo fornecimento de vagas em centros de acolhida para aqueles que precisam. No entanto, não há dados nacionais a respeito de quantas pessoas estão atualmente em situação de rua, o que impede a formulação de políticas públicas para esse grupo. Assim, não é possível afirmar que 230 Centros Especializados são suficientes para atender à demanda.

Reconhecendo a importância da produção de dados, o Comitê solicitou ao Estado-Parte que fornecesse informações dos últimos 10 anos sobre a proporção de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (LOI, item 7). No entanto, na resposta do Estado-Parte, não há informações específicas sobre as pessoas que vivem em situação de rua, que também vivem abaixo da linha da pobreza.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua, criada pelo Decreto Federal n. 7.053/2009, prevê entre seus objetivos a "implementação de uma contagem oficial das pessoas em situação de rua" (artigo 7º, III) e a formulação, sistematização e publicação de dados sobre a saída dos serviços públicos para esse grupo, incluindo indicadores sociais, econômicos e culturais (artigo 7º, IV).

Apesar de decorridos quatorze anos desde a promulgação dessa normativa, não existe no Brasil uma contagem oficial nacional de pessoas em situação de rua, o que é um claro obstáculo para se pensar em políticas públicas para esse grupo. Os gestores públicos não têm conhecimento de quantas pessoas estão em situação de rua, nem de seu gênero, idade ou motivo para estarem nas ruas.

O último censo nacional indicou que há 203 milhões de pessoas vivendo no Brasil². A pesquisa levou em consideração as populações quilombolas e indígenas, mas sua metodologia não contabiliza as pessoas que não são domiciliadas, portanto não indica a população em situação de rua. Localmente, a cidade de São Paulo implementou um censo para pessoas em situação de rua³, que apontou em 2021 um total de 31.884 pessoas vivendo na rua. Em 2023, o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas para População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais⁴ estimou em 52.226 o número de pessoas

² <https://censo2022.ibge.gov.br/>

³ <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWE4MTE5MGltZjRmMi00ZTcyLTgxOTMjMjc3MDAwMDM0NGI1IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>

⁴ <https://obpoprua.direito.ufmg.br/>

em situação de rua na cidade de São Paulo. A fonte dessas duas pesquisas é diferente e não há uma metodologia clara para tratar desse assunto, o que é uma violação ao Decreto Federal nº 7.053/2009 e dos direitos das pessoas em situação de rua.

Nesse sentido, instamos o Comitê a recomendar ao Estado-Parte que colete e publique dados desagregados sobre as pessoas em situação de rua e seu uso de serviços públicos, inclusive com base em raça, gênero, orientação sexual, área geográfica, uso de centros de acolhida, acesso a programas de renda e outras políticas públicas relacionadas às suas condições. O Estado-Parte também deve desenvolver uma metodologia transparente que leve em consideração as características desse grupo para que ele possa ser considerado no próximo censo nacional.

b. Decreto Federal 7.053/2009 e ausência de lei específica

O Decreto Federal 7.053/2009 mencionado no relatório do Estado-Parte, parágrafo 41, cria a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua e foi promulgado no âmbito da competência do Presidente da República para organizar os órgãos da administração federal, conforme previsto no artigo 84, VI, "a" da Constituição. Esta normativa não é uma lei e não foi apreciada pelo legislativo. Além disso, o Decreto Federal pode ser revogado a qualquer momento pelo Presidente da República, por razões de conveniência e oportunidade⁵.

O esforço do Estado-Parte para criar uma Política Nacional deve ser reconhecido. No entanto, sua forma não é adequada ao seu propósito e não há segurança jurídica suficiente necessária para essa questão sensível. O escopo da Política Nacional também deve incluir diretrizes para políticas locais. Também é necessário que o esforço do Estado seja direcionado para a implementação de políticas públicas em todos os níveis federativos, especificamente porque os municípios são competentes para a maioria dos serviços públicos necessários às pessoas em situação de rua.

Nesse sentido, o Comitê deve recomendar ao Estado-Parte que adote uma legislação abrangente e uma estrutura política que assegure direitos e políticas específicas às pessoas em situação de rua, de acordo com as especificidades desse grupo, inspirada, mas não limitada, ao conteúdo do Decreto Federal 7.053. O Estado-Parte também deve tomar as medidas necessárias para assegurar que a legislação federal seja replicada na legislação dos Estados e Municípios, de acordo com suas competências constitucionais.

DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL (ARTIGO 9)

O Programa Bolsa Família (PBF) foi mencionado no relatório do Estado-Parte nos parágrafos 117-124 como a principal política de seguridade social para superar a pobreza. O programa de complementação de renda, no entanto, não tem uma abordagem específica em relação às vulnerabilidades das pessoas que vivem em situação de

⁵ Não se trata de uma mera possibilidade, já que em 2019 seis artigos do Decreto sobre o Comitê de Monitoramento das Políticas para Pessoas em Situação de Rua foram revogados e alterados pelo Decreto 9.894.

rua e esse grupo geralmente não é coberto por esse programa. Não há nenhum outro programa nacional de renda específico voltado para pessoas em situação de rua e o Estado não fez progressos para substituir ou complementar os sistemas de proteção social existentes com uma renda básica universal ("renda básica"), conforme recomendado pelo Relator Especial sobre pobreza extrema e direitos humanos⁶.

Em 2023, a lei do Programa Bolsa Família (PBF) foi alterada para ampliar seu escopo e ajuda financeira, mantendo as políticas adotadas durante a pandemia de Covid-19. No entanto, esse programa não é voltado para pessoas em situação de rua, uma vez que elas geralmente enfrentam dificuldades de acesso por não terem documentação adequada ou meios para agendar um horário para se cadastrar no CadÚnico⁷. Um estudo realizado pelo Observatório de Políticas Públicas para População em Situação de Rua mostrou que a taxa de renovação de cadastro em São Paulo para pessoas em situação de rua é de 53%, enquanto a taxa nacional geral de renovação é de 71%⁸. Sem a renovação periódica, o PBF fica suspenso.

Em audiência pública realizada na Câmara Municipal de São Paulo em agosto de 2022, os movimentos sociais denunciaram as dificuldades de acesso da população em situação de rua aos assistentes sociais para renovação de cadastro⁹. O representante do Movimento Nacional em Defesa da População em Situação de Rua (MNPR) afirmou que há uma limitação diária de atendimentos dos assistentes sociais, tornando-os insuficientes para a demanda apresentada¹⁰, e, em determinado momento,

estava sendo solicitado as pessoas em situação de rua um comprovante de residência.

O Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos recebe frequentemente denúncias de pessoas com problemas no Cadastro de Pessoa Física (CPF), impossibilitando-as de acessar tais programas e agravando sua condição de sem moradia e sem documentos.

Por essa razão, é essencial que o Comitê recomende ao Estado-Parte que assegure que todas as pessoas em situação de rua sejam cadastradas no CadÚnico para receber a renda do Programa Bolsa Família e garanta tratamento preferencial a esse grupo, incluindo acesso facilitado a agendamentos para renovação e cadastro e abstendo-se de solicitar documentação desnecessária, como comprovante de residência. Também é desejável que o Estado-Parte crie um programa de renda específico para esse grupo, considerando sua vulnerabilidade agravada e a privação de outros direitos.

DIREITO A UM PADRÃO DE VIDA ADEQUADO (ARTIGO 11)

a. Direito à alimentação adequada

O Comitê solicitou que o Estado-Parte descrevesse as "mudanças trazidas como resultado do reconhecimento constitucional do direito à alimentação na execução de políticas relacionadas à alimentação" (LOI, parágrafo 23). Conforme declarado no parágrafo 143 do relatório do

⁶O Cadastro Único - CadÚnico é um instrumento coordenado pelo Ministério da Cidadania que tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras de baixa renda e é também um pré-requisito para a participação em mais de 30 programas e serviços disponíveis relacionados às políticas de seguridade social.

⁷https://obpoprua.direito.ufmg.br/dialogos_praticas_locais.html

⁸<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/cadastro-unico-de-moradores-em-situacao-de-rua-e-debatido-na-comissao-de-direitos-humanos/>

⁹Esse obstáculo não é exclusivo das pessoas em situação de rua e, em maio de 2022, 497.292 famílias aguardavam na fila em São Paulo para se cadastrar no CadÚnico:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/07/procura-por-cadastro-do-auxilio-brasil-dispara-e-cria-fila-da-fila.shtml>

Estado-Parte, a promoção do acesso à alimentação está sendo enfrentada com a disponibilização de programas de acesso à renda. Essa estratégia, no entanto, é insuficiente para garantir o acesso à alimentação adequada para pessoas em situação de rua.

Durante a pandemia de Covid-19, ficaram mais evidentes as dificuldades enfrentadas pelas pessoas em situação de rua, principalmente a incerteza da disponibilidade de alimentos. O fechamento de restaurantes populares, programa estadual que oferece refeições por um preço acessível, gerou preocupação com a ausência de outras políticas de acesso à alimentação para grupos vulneráveis, especialmente aqueles que não têm acesso a cozinhas ou outras formas de preparar alimentos.

Após a reabertura dos restaurantes populares, as violações permaneceram, uma vez que esse grupo não tem poder para escolher o que comer e frequentemente se alimenta em condições inadequadas. A tarifa reduzida também pode ser um obstáculo para as pessoas em extrema pobreza. Como reconhecimento desse problema, o Estado de São Paulo forneceu refeições gratuitas para pessoas em situação de rua durante a pandemia¹¹, uma iniciativa que deve ser expandida para outros estados e não se limitar ao contexto da pandemia. Além disso, o Estado-Parte deve garantir que o registro das pessoas que podem se beneficiar dessa política ocorra com a frequência e em locais adequados a esse grupo.

Em vista do exposto, recomenda-se ao Estado-Parte que adote medidas para garantir o acesso gratuito à alimentação para as pessoas

em situação de rua, independentemente de estarem em centros de acolhida, fornecendo três refeições diárias de acordo com suas necessidades individuais, expandindo a rede de restaurantes populares para locais com maior concentração desse grupo.

b. Acesso à água e ao saneamento básico

O acesso à água potável limpa e segura e à melhoria do saneamento foi um ponto de preocupação trazido no item 25 da LOI. O relatório do Estado-Parte descreveu nos parágrafos 160-161 o cenário atual com relação ao acesso das famílias brasileiras à rede de abastecimento de água. Não há informações sobre o acesso à água e ao saneamento para pessoas que não vivem em residências.

O Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos vem atuando na defesa do acesso à água potável e banheiros para pessoas em situação de rua em São Paulo. Chamou nossa atenção os obstáculos que esse grupo encontra para ter suas necessidades básicas de higiene pessoal atendidas. A luta diária foi descrita no artigo da BBC "A saga dos moradores de rua em São Paulo por um copo d'água"¹², publicado em agosto de 2018. De acordo com a notícia, a maioria das pessoas em situação de rua em São Paulo afirma que é privada do acesso à água diariamente, especialmente durante a noite ou nos finais de semana, quando o comércio local está fechado. Na cidade, não há bebedouros públicos nem banheiros com água corrente, fazendo com que esse grupo dependa da boa vontade de terceiros.

¹¹<https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/bom-prato-passa-a-servir-refeicoes-gratuitas-para-pessoas-em-situacao-de-rua-cadastradas-durante-a-pandemia-da-covid-19/>

¹²<https://edelei.org/portfolio/cartografias-do-acesso/>

Um estudo denominado "Cartografia do Acesso à Água"¹³, realizado pelo Centro de Convivência É de Lei, Fórum Aberto Mundaréu e Coletivo Paulestinos, publicado em julho de 2021, chegou à conclusão de que falta uma política pública de acesso à água para consumo e higiene para pessoas em situação de rua. A pesquisa identificou 20 banheiros públicos no centro da cidade de São Paulo, onde se concentra a maior parte das pessoas em situação de rua. Isso representou um banheiro para 513 pessoas em situação de rua ou um banheiro para 8.000 habitantes desse bairro.

Outro estudo promovido por Rosália lamamura e Ricardo Moretti do ONDAS (Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento) em 2011 apontou que havia mais banheiros públicos no centro da cidade de São Paulo na década de 1990, quando a população era de 200.000 habitantes, do que hoje, com uma população de 12 milhões de pessoas¹⁴.

Esse cenário representa uma séria ameaça aos direitos dos grupos vulneráveis, não apenas em relação à água e ao saneamento, mas também em relação à saúde pública, o que foi agravado durante a pandemia da Covid-19. É evidente que esses direitos devem ser implementados em outros contextos além dos domiciliares.

Dito isso, o Estado-Parte deve adotar medidas para garantir o acesso à água potável em espaços públicos e direcionados para pessoas em situação de rua, não se limitando a centros de acolhidas e outros

¹³<https://edelei.org/portfolio/cartografias-do-acesso/>

¹⁴ <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/07/Higiene-fora-resid%C3%A2ncia-artigo.pdf>

¹⁵Essa informação se refere ao censo de São Paulo para pessoas em situação de rua de 2015, quando 37% a 30% das pessoas entrevistadas definiram como mais relevante para superar a falta de moradia o acesso à moradia permanente, seguido de emprego estável (36 a 26%). Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe; SMADS – Secretaria De Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de São Paulo. Pesquisa Censitária Da População Em Situação De Rua, Caracterização Socioeconômica Da População Adulta Em Situação De Rua E Relatório Temático De Identificação Das Necessidades Desta População Na Cidade De São Paulo – Produto XV. São Paulo: 2015, p. 32.

equipamentos. Também é necessário que o Estado-Parte faça esforços para garantir o acesso a banheiros públicos, onde a higiene pessoal possa ser feita por pessoas em situação de rua.

c. Direito à moradia adequada

O Brasil argumentou no parágrafo 175 de seu relatório que houve resultados importantes em relação ao déficit habitacional com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O Comitê então solicitou, no item 24 da LOI, mais informações sobre a disponibilidade e a extensão do programa. O perfil das pessoas em situação de rua não é contemplado por essa política habitacional, embora a moradia adequada seja frequentemente apontada como o fator mais importante para superar a falta de moradia¹⁵.

A principal violação para as pessoas que vivem em situação de rua é a ausência de moradia. No entanto, as políticas públicas de habitação adaptadas a esse grupo específico são escassas. O PMCMV é voltado para famílias de baixa renda e exige comprovação de renda. Além disso, há uma preferência por famílias compostas por mais de uma pessoa. Por outro lado, o perfil das pessoas em situação de rua indicam que estas normalmente não possuem uma renda estável e vivem sozinhas, sem outros membros da família.

O pesquisador Luiz Kohara estudou o PMCMV e diagnosticou que, desde 2009, foram construídas 4,4 milhões de unidades habitacionais e 1,5 milhão dessas unidades foram destinadas a famílias com renda de R\$ 1.800,00, mais do que o salário-mínimo no Brasil. Apenas 200 unidades foram destinadas a pessoas em situação de rua¹⁶.

A importância das políticas habitacionais para pessoas em situação de rua como primeiro passo para superar a vulnerabilidade tem sido discutida e adotada como modelo por instituições que trabalham com esse tema. A Facing Forward to End Homelessness, uma instituição sediada em Chicago, descreve o modelo Housing First como "uma solução eficaz e de longo prazo para a falta de moradia crônica. Ele se baseia no fato de que os indivíduos devem ter suas necessidades básicas, como alimentação e moradia, atendidas antes de construírem a estabilidade em outras áreas de suas vidas e abordarem os efeitos intergeracionais da falta de moradia crônica"¹⁷.

O Estado-Parte reconhece a importância da política de moradia em primeiro lugar para lidar com as vulnerabilidades da população em situação de rua¹⁸. A Portaria n. 2.927, promulgada em agosto de 2021 pelo então denominado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, estabelece um Projeto Moradia Primeiro no Ministério, mas ainda não há uma política pública implementada.

No âmbito dos governos locais, há dúvidas se o tema é de política habitacional ou de assistência social. Na cidade de

São Paulo, os centros de acolhida são a única política habitacional oferecida às pessoas em situação de rua. Isso se deve principalmente à falta de comunicação entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria de Habitação. Enquanto isso, na ausência de uma política pública intersetorial e coordenada, as pessoas em situação de rua passam muitos anos institucionalizadas e não conseguem superar o ciclo de vulnerabilidade e miséria associado à condição de sem-teto.

O Comitê deve recomendar ao Estado-Parte que avalie e implemente uma política habitacional voltada para as pessoas em situação de rua, inspirada nos ideais do housing first, cujos requisitos se adequem ao perfil e à realidade desse grupo, como forma de proporcionar acesso a outros direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

Em conclusão, considerando as informações e argumentos acima e as vulnerabilidades interseccionais das pessoas em situação de rua, o Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo respeitosamente insta o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a adotar as recomendações acima sustentadas.

¹⁶KOHARA, Luiz Tokuzi. Relatório Técnico Final do Projeto de Pesquisa Pós-Doutorado Senior – Processo N°114656/2016- 9: A Moradia é a base estruturante para a vida e a Inclusão Social da População em Situação de Rua: Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. UFABC: São Paulo, 2018, p. 118.

¹⁷ <https://www.ffchicago.org/what-we-do/#our-approach>

¹⁸Em 2019, o governo federal publicou um documento oficial comparando as experiências com o housing first: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg_Separadas.pdf