



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados



Programa de Pós-Graduação
Profissional em Direito da Enfam

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE
MAGISTRADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO ÁREA DE
CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO CURSO DE MESTRADO
PROFISSIONAL**

MONIQUE RIBEIRO DE CARVALHO GOMES

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO: estudo de caso sobre
pessoas em situação de rua examinadas com base no Programa Corra para o
Abraço**

Brasília – DF
2024

MONIQUE RIBEIRO DE CARVALHO GOMES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO: estudo de caso sobre pessoas em situação de rua examinadas com base no Programa Corra para o Abraço

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Prof. Dr. André Augusto Salvador Bezerra

Brasília – DF
2024

G633 Gomes, Monique Ribeiro de Carvalho

Participação social no Poder Judiciário: estudo de caso sobre pessoas em situação de rua examinadas com base no Programa Corra para o Abraço / Monique Ribeiro de Carvalho Gomes. – Brasília, 2024.

160 f.: il.

Orientador. Prof. André Augusto Salvador Bezerra

Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, 2024.

1. Poder Judiciário 2. Participação Social 3. População em situação de rua 4. Programa Corra para o Abraço I. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados II. ENFAM III. Título.

CDD: 342

MONIQUE RIBEIRO DE CARVALHO GOMES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO: estudo de caso sobre pessoas em situação de rua examinadas com base no Programa Corra para o Abraço

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Prof. Dr. André Augusto Salvador Bezerra

Banca Examinadora

Prof. Dr. André Augusto Salvador Bezerra (Orientador)
ENFAM

Prof. Dr. José Marcos Lunardelli
ENFAM

Prof. Dr. Roger Raupp Rios
ENFAM

Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães
Universidade de Brasília

Brasília, 18 de julho de 2024.

A Deus e a seu filho Jesus Cristo por me
permitirem esta conquista.

A meu amado filho Dudu, razão dos meus
melhores esforços.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Aurélio e Gregória, por não terem medido esforços para que eu alcançasse os meus sonhos, apesar de nem sempre entendê-los.

Ao meu marido Humberto, pela compreensão com meus estudos.

Às grandes amigas que a Enfam me deu, Thielly, Karina e Cristiane, sem vocês o Mestrado não teria sido o mesmo.

Agradeço ao professor André Augusto Salvador Bezerra, meu orientador, por toda a paciência, generosidade e amor pela pesquisa demonstrados.

Aos professores José Marcos Lunardelli, Roger Raupp Rios e Tomás de Aquino Guimarães pelas valorosas contribuições para o trabalho.

A todos os professores e colegas do curso de Mestrado da Enfam por renovarem as minhas energias para prosseguir na magistratura e me possibilitarem acreditar em um Judiciário humanizado e efetivo.

Por fim, agradeço a todos os entrevistados pela gentileza em prestarem informações que tornaram exequível esta pesquisa.

“Ninguém me quis, alguém me aceitou.”

Na década de 1970, um morador de rua escreveu essa frase no muro do antigo Hospital Santo Antônio, Obras Sociais Irmã Dulce, Salvador – Bahia.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar instrumentos para o Judiciário tornar-se mais permeável às necessidades de grupos sociais vulneráveis, a exemplo das pessoas em situação de rua. Como sabido, há um crescimento mundial da população em situação de rua, pessoas que estão à margem do processo de inclusão social e precisam de atuações positivas do Estado para garantia de direitos mínimos. Como um dos Poderes do Estado, o Judiciário deve contribuir para o atendimento e encaminhamentos de grupos sociais vulnerabilizados, como as pessoas em situação de rua, de modo a fundamentar a definição de políticas públicas para a inclusão social e a efetivação de direitos desse grupo desamparado. Considerando a participação social como um dos valores buscados pela Justiça Aberta, o objetivo desta pesquisa foi a realização de estudos específicos que oferecessem novos encaminhamentos à questão da prestação jurisdicional a grupos vulnerabilizados. Para tanto, foi realizada pesquisa empírica junto ao Programa Corra para o Abraço, cujo público-alvo inclui pessoas em situação de rua, com destaque para o convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, com atuação na Vara de Audiência de Custódia de Salvador. A metodologia do estudo foi prioritariamente de um trabalho dissertativo, com revisão da literatura sobre o tema, além de dados oficiais sobre a população em situação de rua, com fins de um estudo investigativo e de natureza multidisciplinar. Para cumprir os propósitos estabelecidos, foram apresentados conceitos e aspectos legais sobre democracia, cidadania e participação social, delineando sobre a Justiça Aberta e apresentando a participação social como um de seus vetores. Além disso, foram expostos dados estatísticos sobre a população em situação de rua e esclarecida a entrada do tema na agenda do Poder Judiciário. Os achados da pesquisa refletiram sobre as maiores dificuldades enfrentadas para a promoção de uma orientação efetiva e inclusiva para grupos vulnerabilizados, como a população em situação de rua.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Participação Social; População em Situação de Rua; Programa Corra para o Abraço.

ABSTRACT

This work seeks to analyze instruments for the Judiciary to become more permeable to the needs of vulnerable social groups, such as the homeless population. As we know, there is a worldwide growth in the homeless population, people who are on the margins of the social inclusion process and need positive actions from the State to guarantee minimum rights. As one of the Powers of the State, the Judiciary must contribute to the care and referral of vulnerable social groups, such as the homeless population, in order to support the definition of public policies for social inclusion and the realization of the rights of this helpless group. Considering social participation as one of the values sought by Open Justice, the objective of this research was to carry out specific studies that offered new approaches to the issue of jurisdictional provision for vulnerable groups. To this end, empirical research was carried out with the *Corra para o Abraço Program*, whose target audience includes homeless people, with emphasis on the agreement with the Court of Justice of the State of Bahia, operating in the Custody Hearing Court. Savior. The study methodology was primarily a dissertation work, with a review of the literature on the topic, in addition to official data on the homeless population, with the purpose of an investigative study of a multidisciplinary nature. To fulfill the established purposes, concepts and legal aspects about democracy, citizenship and social participation were presented, outlining Open Justice and presenting social participation as one of its vectors. In addition, statistical data on the homeless population was exposed and the inclusion of the topic on the Judiciary's agenda was clarified. The research findings reflected on the greatest difficulties faced in promoting effective and inclusive guidance for vulnerable groups, such as the homeless population.

Keywords: Judicial Power; Social Participation; Homeless Population; Corra para o Abraço Program.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C	antes de Cristo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BNMP	Banco Nacional de Mandados de Prisão
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMVIDA	Comunidade Cidadania e Vida
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEP	Lei de Execução Penal
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OGP	<i>Open Government Paterniship</i>
PAC	Plano de Acolhimento do Cuidado
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TJ	Tribunal de Justiça
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UARs	Unidades de Apoio nas Ruas
USP	Universidade de São Paulo
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

Lista de Figuras

Figura 1 - Estrutura do Programa Corra para o Abraço em 2018

p. 111

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Quantidade de famílias em situação de rua no Cadastro Único - Brasil - 2012 a 2019	p. 85
Gráfico 2 - Quantidade de famílias em situação de rua - 2016 a 2023	p. 87
Gráfico 3 - Perfil da população em situação de rua no Brasil	p. 88
Gráfico 4 - Faixa Etária da população em situação de rua no Brasil	p. 88
Gráfico 5 - Cor da Pele da população em situação de rua no Brasil	p. 89
Gráfico 6 - Escolaridade da população em situação de rua no Brasil	p. 89
Gráfico 7 - Proporção de pessoas em pobreza e extrema pobreza (%) no Brasil	p. 91
Gráfico 8 - Faixa Etária das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço	p. 120
Gráfico 9 - Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço	p. 120
Gráfico 10 - Identidade de Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço	p. 121
Gráfico 11 - Cor da pele/Etnia de Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço	p. 121

Lista de Imagens

Imagem 1 - Formulário do Cadastro Único do Governo Federal	p. 83
Imagem 2 - Mapa 1 - Distribuição de Família em situação de rua no Cadastro Único - Brasil, 2019	p. 84
Imagem 3 - Número de Pessoas em Situação de Rua - março 2021	p. 86

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.2 ESCOLHAS E MÉTODOS	23
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	31
2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO	33
2.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO VETOR DA CIDADANIA.....	38
2.1.1 <i>O papel do Judiciário para a cidadania</i>	38
2.1.2 <i>O conceito de Justiça e a cidadania</i>	45
2.2 JUSTIÇA ABERTA	50
2.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO DE GOVERNANÇA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO	57
2.3.1 <i>Governança Judicial em um Estado Democrático de Direito</i>	64
2.3.2 <i>Governança e Participação Social no Poder Judiciário</i>	68
2.3.3 <i>Participação Social e Accountability</i>	72
3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	78
3.1 ACESSO À JUSTIÇA DE GRUPOS VULNERABILIZADOS	78
3.2 DADOS ESTATÍSTICOS DA POPULAÇÃO DE RUA NO BRASIL: O QUE AS PESQUISAS REVELAM ..	81
3.3 A POLÍTICA JUDICIAL NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	91
3.3.1 <i>Resolução nº 425/2021 do CNJ</i>	91
3.3.2 <i>Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976</i>	102
3.3.3 <i>PopRuaJud</i>	104
4 ESTUDO DE CASO.....	107
4.1 O PROGRAMA CORRA PARA O ABRAÇO	107
4.2 CONVÊNIO COM O TJBA PARA ATUAÇÃO NA VARA DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA DE SALVADOR	111
4.3 ENTREVISTAS	114
4.3.1 <i>Metodologia</i>	114
4.3.2 <i>Resultados e Discussões</i>	117
4.3.2.1 <i>Perfil dos Assistidos</i>	117
4.3.2.2 <i>Dinâmicas dos atendimentos</i>	124
4.3.2.3 <i>Convênio com a Vara de Audiência de Custódia</i>	135
4.3.3 <i>Conclusões</i>	139
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	143
REFERÊNCIAS.....	147

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa está associada ao tema pessoas em situação de rua e a necessidade de aproximação do Judiciário com a realidade social. O processo que culminou na ideia de realização de uma pesquisa de dissertação, na Enfam – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, escola voltada para a formação de magistrados, surgiu de uma inquietação pessoal, no lugar de Juíza de Direito, nas ocasiões em que me deparei com demandas, cíveis ou criminais, em que a parte era uma pessoa em situação de rua.

As pessoas em situação de rua vivenciam processos de invisibilidade nas cidades¹. O conceito de população em situação de rua é trazido pelo Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009, art. 1º, parágrafo único, o qual traça a primeira diretriz para uma política nacional voltada para esse grupo vulnerabilizado. Por pessoas em situação de rua entende-se aquelas que utilizam a via pública como moradia, porque não dispõem de endereço fixo, momentaneamente ou de forma definitiva, expressando um modo de viver em comum e costumes próprios que guiam as suas vidas nas ruas².

Segundo dados do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a partir de 2012, o número de pessoas em situação de rua cresceu 140% (cento e quarenta por cento), atingindo, em março de 2020, cerca de 222.000 (duzentos e vinte e dois mil) brasileiros. A mencionada pesquisa ainda indicou que 81,5% (oitenta e um vírgula cinco por cento) dos moradores de rua estão em cidades com mais de cem mil habitantes, com destaque para as regiões Sudeste (56,2%), Nordeste (17,2%) e Sul (15,1%). Durante a pandemia do Novo Coronavírus, a tendência foi o aumento do contingente, devido aos acréscimos da taxa de desocupação e desaquecimento da economia nos curto e médio prazos³. Apenas no município de São Paulo, números de

¹ SICARI, A. A. **A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua**: (in)visibilidades e a luta por direitos. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Florianópolis, 2018. Recuperado a partir de https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=597221

² JUSTO, M. G. **Vidas nas ruas de São Paulo e alternativas possíveis**: enfoque socioambiental. Interfaces, Botucatu, v. 3, n. 1, p. 7-17, 2008.

³ Dados obtidos em: IPEA. **População em situação de rua cresce e fica exposta à Covid**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/2220-populacao-em-situacao-de-rua-cresce-e-fica-mais-exposta-a-covid->

desde doenças mentais, alcoolismo, drogadição, desastres naturais e crises familiares, a desemprego e falta de renda^{8 9}.

A existência de pessoas em situação de rua tornou-se um fenômeno urbano, oriundo das exclusões e desigualdades sociais da nossa sociedade capitalista, aparecendo a vida nas ruas como saída a aqueles a quem foi negado o acesso a bens sociais e ao mundo do trabalho¹⁰, verdadeiros “desencaixados espacial e simbolicamente”¹¹. São vistos como um inconveniente pelos transeuntes, deslocando-se pelas ruas em busca de locais onde possam suprir as suas necessidades básicas de higiene, alimentação, proteção e trabalho que possa lhes obter alguma renda. Em trabalho etnográfico sobre moradores de rua da cidade de São Paulo, Frangella os descreve como: “Desprovidos de bens materiais, sem casa, absolutamente fora das práticas de consumo, envelhecendo nas ruas, corpo sujo e fétido que mimetiza no asfalto, o morador de rua aparece como uma ameaça às definições normativas do espaço urbano”¹².

No caso específico do Brasil, a origem da população em situação de rua também está relacionada à forma como foi feita a abolição da escravidão, sem um regime de transição dos negros recém-libertos para o trabalho livre e assalariado que, a esse grupo social, em regra, foi negado. Esses novos libertos, sem emprego e sem moradia, passaram a vagar pelas ruas e a disputar, em condições desiguais, os postos de trabalhos com os brancos, fato que “[...] refletiu de forma significativa nos primeiros movimentos das pessoas em direção às ruas no Brasil”¹³.

⁸ FRANCISCO, Wagner Cerqueira e. População em situação de rua. **Mundo Educação**. Dados obtidos em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/populacao-situacao-rua.htm#:~:text=Entre%20os%20principais%20fatores%20que,de%20drogas%20e%20doen%C3%A7a%20mental>. Acesso em: maio 2024.

⁹ IPEA. Briga de família e desemprego são os motivos mais citados por pessoas em situação de rua para explicar sua circunstância. **IPEA**. 11/12/2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14597-briga-de-familia-e-desemprego-sao-os-motivos-mais-citados-por-pessoas-em-situacao-de-rua-para-explicar-sua-circunstancia#:~:text=Problemas%20familiares%20e%20desemprego%20s%C3%A3o,citada%20por%2054%25%20das%20pessoas>. Acesso em: maio 2024.

¹⁰ SILVA, M. L. L. da. **Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno População em Situação de Rua no Brasil**. Brasília (DF), Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2006.

¹¹ FRANGELLA, S. M. **Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo: AnnaBlume, FAPESP, 2009, p. 15.

¹² *Ibid.*, p. 61.

¹³ CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. **Evolução do processo social população em situação de rua: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Departamento de Serviço Social, UnB, Brasília, 2011, p. 70. Disponível em:

Não se trata de uma categoria homogênea, seja na sua origem¹⁴, seja na sua composição; contudo, carrega em comum a exclusão, a miséria, a violência e a privação, com uma sobreposição de situações excludentes como da vida familiar, social e cidadã. Discorrendo sobre as causas e formação da população de rua, Jacobi e Teixeira¹⁵ dispõem: “[...] hoje, é composta principalmente daqueles que foram excluídos do mercado de trabalho e afetados por uma situação de miséria absoluta que tem afligido uma parte considerável de cidadãos; provocando a desintegração familiar, a ruptura social [...]”.

Na prática, as pessoas em situação de rua são invisibilizadas, tornando-se extensão do espaço urbano que ocupam, ou vistas com preconceitos e indiferença pelas demais parcelas da população, estando as suas imagens ligadas à criminalidade, à vadiagem, ao uso de substâncias entorpecentes e à falta de higiene pessoal, quiçá à naturalização e à culpabilização do seu estado, distanciando-os da vida em sociedade¹⁶. Tornam-se verdadeiros agentes invisíveis da cidade, quando for violado o seu direito à habilitação e não encontram um espaço na cidade para permanecer, convertendo-se em um nômade que, diariamente, circula pelas ruas, sobretudo o centro das cidades e bairros adjacentes. Deixam até de ser notados pelas demais pessoas que pelas ruas circulam.

Conforme Nobre e Barreira¹⁷, não se trata apenas de um mau-humor dos transeuntes, todavia da observação cotidiana de vidas precárias e desfeitas, de grupos humanos formados por indivíduos sobrevivendo em situação de extrema pobreza, muitos com problemas de dependência química ou doenças, ocupantes de grupos sociais minoritários, como homossexuais, travestis e mulheres, em sua maioria são pretos ou pardos, configurando uma espécie de violência simbólica. Nas palavras

www.bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf. Acesso em: mar. 2023.

¹⁴ A situação de morador de rua pode ser ocasionada por diversos fatores: desemprego, problemas com alcoolismo ou drogas, desavenças familiares, doenças mentais, entre outros.

¹⁵ JACOBI, P. R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Criação do capital social: o caso ASMARE** – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 2, p. 6, jun. 1997.

¹⁶ NASCIMENTO, E. P. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. **Caderno CRH**, Salvador, v. 7, n. 21, p. 32-35, 1994.

¹⁷ NOBRE, Maria Teresa; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. A letra e a vida: descompassos entre cotidiano e burocracia nas políticas para a população de rua. **Psicologia em Revista**, v. 26, n. 1, p. 471-491, 2020.

de Venturini¹⁸, configuram “a interface entre dois mundos: o lugar onde se concretizam a solidariedade ou a compaixão, de um lado, e o racismo, a intolerância e o medo, de outro”. Escorel¹⁹ os descreve como “A ausência de lugar envolve uma anulação social, uma diferença desumanizadora, que reveste seu cotidiano com um misto de indiferença e hostilidade”.

O geógrafo baiano Milton Santos²⁰ pontua que a ocupação do espaço urbano é, predominantemente, desigual, com deslocamento e circulação frequente das camadas mais pobres da população, as quais estão na constante tentativa de fixação em um local, em meio às lutas contra as condições desfavoráveis e desigualdades, com repercussões socioeconômicas no acesso à cidade e a um aproveitamento pleno do ambiente urbano. O mesmo autor também constata o espaço urbano como uma estrutura social a ser esculpida pelo elemento humano, a conquistar seu valor no espaço, por meio de caracteres como sexo, classe e raça, cujas interações concebem relações sociais e relações espaciais, ressaltando como o modo de utilização do espaço urbano o modifica²¹. Dessa forma, “quando se fala em território, deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por dada população”²².

Tais constatações induzem a pensar acerca da compreensão do lugar e da territorialidade para a população de rua, eis que as suas formas de ocupação e deslocamento pela cidade, em meio a uma por vezes impiedosa gestão urbana, representa verdadeiras estratégias de sobrevivência, em meio a conflitos com empresários, transeuntes e até fatores climáticos, reforçando violações e ausências, de modo que representam “as territorialidades como um fragmento articulado do espaço urbano”²³, quiçá, tentativas de privatizar o uso do espaço público urbano, em uma sociedade que prioriza o modo de produção capitalista.

Historicamente, as pessoas em situação de rua são tratadas como mendigos, vadios ou indigentes. Com efeito, há um descrédito da sua condição de

¹⁸ VENTURINI, E. **A cidade dos outros**. Fractal, 21(2), 2009, 203.

¹⁹ ESCOREL S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1999, p. 81. <http://dx.doi.org/10.7476/9788575416051>.

²⁰ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP. 2014a, p. 61-67.

²¹ SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5 ed. São Paulo: EDUSP. 2014b, p. 08-15.

²² SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Ucitec. 1996, p. 97.

²³ MIRANDA, Nadja. **População de rua em Salvador**: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015). Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal da Bahia. 2016, p. 31.

sujeito, tornando-os invisíveis e passivos à indiferença social e condutas repressivas. Contudo, pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social²⁴, de 2008, já apontava que as pessoas em situação de rua, em sua maioria, exercem alguma atividade remunerada: 27,5% em materiais recicláveis, 14,1% flanelinhas, 6,3% na construção civil, 4,2% em limpeza. A referida pesquisa ainda indica que somente 15,7% das pessoas em situação de rua pedem dinheiro como principal meio de sustento. Nesse contexto, é complicado conceituar e caracterizar a população em situação de rua, dada a multiplicidade de condições pessoais e de situações acerca da estadia de um indivíduo nas ruas, eis que o cenário de estar na rua pode ser recente ou apenas circunstancial.

Apesar da Constituição Federal de 1988 trazer uma relação de direitos sociais que caracterizam prestações positivas do Estado para a população, inclusive com previsão da seguridade social como direito e da saúde como dever do Estado, esses direitos ainda não têm os efeitos práticos e desejados para grupos que exigem atuação mais intensa do Poder Público, por estarem em vulnerabilidade social e à margem de processos de inclusão, como é o caso das pessoas em situação de rua. Somente em 2009, após o massacre de moradores de rua da Praça da Sé, em São Paulo, no ano de 2004, por agentes policiais, conhecido como “Massacre da Sé”²⁵, iniciou-se uma política pública efetiva voltada para este grupo social, a partir do Decreto nº 7053/2009 da Presidência da República, que estabeleceu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, com a previsão de ações múltiplas com foco na garantia de direitos nas áreas de moradia, saúde, educação e assistência, colocando, de forma inédita, a população de rua no centro de um debate público e social.

O Plano Nacional de Assistência Social, com fins de atender e proporcionar atenção especial às pessoas em situação de rua, incrementou o Centro Pop, o qual está voltado para a reinserção do sujeito na comunidade, sempre que possível com

²⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome. **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: mar. 2023.

²⁵ ALBUQUERQUE, Flávia. Ato em São Paulo lembra 11 anos do massacre de moradores de rua na Praça da Sé. **Agência Brasil**. 19/08/2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/ato-em-sao-paulo-lembra-11-anos-da-massacre-de-moradores-de-rua-na-praca-da-se>. Acesso em: fev. 2023.

restabelecimento dos vínculos familiares e oferta de higiene, saúde e alimentação básica, ou cursos profissionalizantes, por intermédio do trabalho colaborativo com outros programas e projetos governamentais, como o Sistema Único e Assistência Social e Sistema Único de Saúde²⁶.

Como princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua são elencados²⁷:

“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”.

Passados mais de dez anos, ainda não se observa uma política pública efetiva em prol dos direitos das pessoas em situação de rua, sendo a elas, em regra, atribuídas abordagens repressivas, inclusive de natureza penal, ou higienistas, não existindo um olhar para as suas efetivas necessidades e peculiaridades²⁸. Como problema social, requerem-se do Estado atuações que considerem os motivos que levaram tais pessoas a viver nas ruas, a fim de construir-se uma política de atenção integral.

Neste contexto, como um dos Poderes de Estado e possuidor de papel relevante para a efetivação dos Direitos Humanos, o Judiciário deve contribuir para o atendimento e encaminhamentos de grupos sociais vulneráveis, como as pessoas em situação de rua, de modo a fundamentar a definição de políticas públicas para a inclusão social e a efetivação de direitos desse grupo vulnerabilizado.

Majoritariamente, processos judiciais envolvendo pessoas em situação de rua são de natureza criminal, demonstrando que o acesso à justiça para essa parcela da população ocorre apenas pela via repressiva e punitiva do Estado. Mendigar deixou de ser contravenção penal há somente doze anos, com a Lei nº 11.983 de 16 de julho

²⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Departamento de proteção especial. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. SUAS e População em Situação de Rua. v. 3. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

²⁷ BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: mar. 2023.

²⁸ ANDRADE, H. S. et al. A trajetória histórica e organizativa da população de risco de rua de Belo Horizonte: a construção de um movimento cidadão. *In*: KEMP, V. H.; CRIVELLARI, H. M. T. (Org.). **Catadores na cena urbana**: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 49-64.

de 2009. Já a vadiagem continua prevista como contravenção penal no artigo 59 do Decreto-Lei nº 3.688 de 03 de outubro de 1941, com punição de prisão simples de quinze dias a três meses.

Os moradores de rua são invisibilizados de forma seletiva, sofrem opressão, violência e preconceito pela sociedade, além de esquecimento de seus direitos pelos órgãos públicos. Múltiplos fatores contribuem para o ingresso nesse grupo desde doenças mentais, alcoolismo, drogadição, desastres naturais e crises familiares a desemprego e falta de renda. Trata-se de um grupo social que carrega diversos estigmas, como afastamento familiar e social, que só contribuem para exclusões no mercado de trabalho formal, relacionamento com a sociedade e até mesmo com o Estado. Registros em bancos e programas jurídicos, e até sociais, costumam exigir qualificação completa, documentos pessoais e comprovação de endereço, para uma população que, muitas vezes, não dispõe de documentação civil mínima ou a perdeu. Dessa maneira, a falta de documentos civis torna-os invisíveis perante os órgãos públicos.

A fim de que o Poder Judiciário consiga solucionar as demandas do grupo social, é preciso antes que o usuário tenha a percepção de viver um problema jurídico e procurar ajuda do Judiciário, ser capaz de obter ajuda, obter a informação necessária para a resolução do problema, pois ainda há uma demanda latente por justiça – não se litiga no Judiciário na proporção que se sentem violados.

Nesse contexto, o estudo se propõe a estudar entraves de grupos vulnerabilizados, como a população de rua, ao acesso à justiça e mecanismos aptos à superação de tais óbices, de modo a fundamentar a definição de políticas públicas para a inclusão e efetivação de direitos de parcelas mais carentes da população, pois as pessoas mais desfavorecidas economicamente costumam ser mais prejudicadas por injustiças. A sociedade precisa de procedimentos mais ágeis e adequados para tutelar os direitos do jurisdicionado. A função jurisdicional precisa aproximar-se do cidadão com métodos simplificados e céleres, sem formalismos desnecessários, sobretudo pessoas em situação de rua precisam de uma resposta rápida para suas demandas.

O problema de pesquisa deste estudo advém da dificuldade prática do Judiciário em atingir e levar seus serviços, de forma efetiva, para grupos minoritários, como é o caso das pessoas em situação de rua. A hipótese colocada é de que a efetivação de uma política nacional para as pessoas em situação de rua passa,

forçosamente, pela atuação do Poder Judiciário, dado o seu papel constitucional de possibilitar que todos possam ter seus direitos tutelados. Para que o Poder Judiciário possa garantir o acesso à justiça e uma prestação jurisdicional adequada para a população em situação de rua, é imprescindível perceber as suas especificidades e atuar pautado pela interseccionalidade, isto é, uma articulação entre diversas políticas públicas e atores sociais com vista a assegurar a proteção social e a minimizar desigualdades.

1.2 Escolhas e Métodos

Inicialmente, a pesquisa objetivava estudar o acesso à justiça em uma perspectiva social, voltada para a realização de direitos, valendo-se de imposições protetivas e não apenas negativas. Visava-se estudar como o sistema reflete, cria e destrói desigualdades com enfoque nas pessoas em situação de rua.

Na atualidade, o acesso à justiça adquire novos significados relacionados à possibilidade de se fazer uso de várias instituições, governamentais e não governamentais, judiciais e não judiciais, nas quais o demandante poderia buscar a solução do seu problema, e à necessidade de escolhas políticas no racionamento e na distribuição da Justiça. Com isso, os programas de acesso à justiça requerem a inclusão de novos problemas e a inclusão de problemas de pessoas que anteriormente tinham pouca ou nenhuma importância – as minorias, trazendo novas queixas de injustiça para a agenda social.

A ideia inicial de acesso à justiça a ser trabalhada seria a de não apenas garantir a entrada, não se relacionando somente com número de processos; no entanto, como o Sistema de Justiça pode ressignificar desigualdades por meio do Poder Judiciário, ou seja, o Poder Judiciário em ação, para que o vulnerabilizado socialmente possa acessar o sistema e transformar o sistema a que acessa. Para tanto, adotar-se-ia uma pesquisa com abordagem comportamental e de percepção com fins de analisar como o Judiciário lida com desigualdades e pensar o acesso à justiça como mecanismo de redução dessas desigualdades, além do sentido pedagógico de se construir uma sociedade menos violadora de direitos.

Para tornar a pesquisa exequível, era necessário um recorte pelo menos espacial, fosse para dar um viés de estudo de caso, envolvendo um programa de atendimento a pessoas em situação de rua com participação do Judiciário, ou um tipo

específico de demanda, como audiências de custódia, requerimento de benefícios previdenciários ou registros públicos, por exemplo.

Dada a complexidade do assunto e o comprometimento com o tema por, no mínimo, os próximos dois anos, antes de decidir, comecei a ler textos sobre a temática do acesso à justiça e da população em situação de rua, na busca de poder realizar o recorte do tema de pesquisa capaz de ser gerar um resultado útil e aplicável à realidade. Neste ponto, lembrei-me das palavras da professora Ana Lúcia Schritzmeyer²⁹: “todas as escolhas implicam perdas e ganhos e quase nunca é fácil o processo que leva à decisão e parece-me tão importante quanto a apresentação dos resultados uma exposição crítica de como foi possível chegar a eles”.

Até então, a minha pergunta de pesquisa inicial era: Considerando que as pessoas em situação de rua somente conhecem o Direito pela via repressiva, quais são os métodos mais eficazes para democratizar o acesso à justiça a esse grupo social vulnerabilizado? A hipótese inicial admitida partia do referencial teórico da obra *Access to civil justice and race, class and gender inequality* de Sandefur³⁰, a qual serviria como principal ponto de diálogo entre as produções doutrinárias e as propostas apresentadas na dissertação, na busca de contextualizar como as desigualdades sociais podem intervir no acesso à justiça. Atentando para as diferenças de classe social, gênero e raça, Sandefur expõe que o acesso à justiça ainda é limitado a alguns tipos de problemas e de pessoas, e as saídas comumente cogitadas para solução do problema da desigualdade no acesso é aumento da oferta de serviços legais. Todavia, para a referida autora, a discussão sobre o acesso à justiça deveria ser dedicada às pessoas que vivenciam os problemas apreciáveis pelo Judiciário e o tipo de assistência legal que elas precisam. Tal análise traz uma perspectiva metodológica para a questão do acesso à justiça, com um aspecto empírico e descritivo, com a possibilidade de analisar como o sistema reflete, cria e destrói desigualdades.

O problema do acesso à justiça das pessoas em situação de rua deve ser observado não apenas com foco no ajuizamento e acompanhamento de demandas

²⁹ SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal do Júri. Editora Terceiro Nome, 2019, p. 43.

³⁰ SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class and gender inequality. **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 339-58, Aug. 2008.

processuais, como também com um olhar voltado para o acesso a meios alternativos de resolução de conflitos. Pretende-se um conceito mais amplo de acesso à justiça, de modo a dar concretude a direitos que possam contribuir para o pleno reconhecimento do indivíduo como cidadão, ou seja, direitos e garantias necessários para solidificação da dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa foi desenvolvida com uma concepção da democracia participativa e do pluralismo jurídico, instrumentalizando o acesso à justiça de grupos sociais vulneráveis, como a população em situação de rua. Para Calmon de Passos³¹, após a democratização do Estado, deveria advir a democratização da sociedade, com o alargamento da cidadania e prioridade do bem-estar social, sem perda da liberdade dos indivíduos, panorama que requer o fortalecimento de instituições representativas e mecanismos apropriados para consecução da busca democracia participativa, pois o voto nas eleições e a opinião pública não são suficientes para assegurar o pluralismo político estipulado na Constituição Federal e necessário para o reconhecimento de direitos das minorias pelo ente estatal.

As leituras foram realizadas com fins de descobrir meios para viabilizar o acesso à justiça das pessoas em situação de rua. Assim, em busca de soluções para tornar possível a pesquisa, precisou-se antes refletir sobre o impacto que a vida nas ruas provoca na subjetividade do indivíduo, já que as violações de direitos fundamentais se prolongam no tempo. Neste ponto, lembrei-me das lições extraídas da pesquisa que analisou interações de gênero na Faculdade de Direito da USP³²: “uma disposição para que antigos conhecimentos possam ser desconstruídos a partir daquilo que é experimentado em campo e que os acontecimentos ali vivenciados possibilitem a construção de novos significados a respeito de um mesmo fato”.

Outrossim, pretendi realizar uma pesquisa não somente jurídica, quando o tema estava indissoluvelmente ligado à cidadania e à dignidade da pessoa humana, como também social, sobre o acesso à justiça e resolução de conflitos, de forma a

³¹ PASSOS, J.J. Calmon de. Democracia, Participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Org.). **Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 92.

³² NEDER CERZETTI, Sheila Christina et al. **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de Direito da USP: um currículo oculto?** / Sheila Christina Neder Cerezetti e outros. – São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2019, p. 32-33.

ultrapassar a percepção do sistema de justiça tradicional. O assunto requeria uma análise com interdisciplinaridade, abordando aspectos da Psicologia, Assistência Social, Antropologia e até Assistência Médica à população em situação de rua.

Para enriquecer as leituras, estas foram norteadas ainda pelas perguntas: Como o Poder Judiciário pode ser sensível, mais permeável, às necessidades das pessoas em situação de rua? Como posso mapear e identificar as necessidades, as dificuldades, daqueles que ficam à porta do sistema, como a população em situação de rua?

Com este estudo, busco repensar as políticas do Judiciário e do Sistema de Justiça como forma de eliminar as barreiras de acesso aos vulneráveis, em específico as pessoas em situação de rua. É um público de natureza heterogênea e hipervulnerabilidade, cujo atendimento requer uma atuação articulada, um trabalho em rede, com fortalecimento das redes socioassistenciais, construção de fluxos de atendimento itinerantes e permanentes, além de escuta qualificada para orientação e encaminhamentos, inclusive via busca ativa.

Nessa linha, precisava descobrir como encontrar um fundamento teórico para analisar e confrontar essas iniciativas com as quais me deparei na fase de empírica de forma científica, pois “a pesquisa que oferece afirmações ou inferências baseadas em observações do mundo real pode ter um papel importante no discurso público”³³. Dos levantamentos que fiz sobre a matéria, surgiu a ideia de estudar políticas públicas dedicadas a direitos humanos, ou seja, políticas judiciárias sociais, mais precisamente a discussão sobre a abertura do Judiciário e a participação social como medida para fortalecer a atividade jurisdicional. Trata-se da criação de uma nova cultura judiciária pela possibilidade de criação de um programa de participação do Poder Judiciário para a efetivação de direitos humanos.

Essa nova política pública de justiça prega uma ampla participação na formulação de políticas públicas e, por conseguinte, políticas que envolvem a aplicação da justiça e da cidadania, com valorização de iniciativas democráticas e

³³ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. 2014, p. 13. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acesso em: nov. 2022.

inovadoras³⁴, trazendo legitimidade política e jurídica para a solução de questões sociais complexas e de interesse social.

Tais leituras trouxeram uma nova pergunta de pesquisa: Considerando a invisibilidade das pessoas em situação de rua, de que forma a promoção do acesso à justiça, via participação social, significaria a implementação de melhores políticas públicas?

Essa participação social estaria voltada para o incremento das funções gerenciais do Judiciário e à governança judicial, introduzindo no debate questões caras ao Judiciário como eficácia, acesso à Justiça, transparência e celeridade dos serviços judiciais e demonstra que a governança requer interação com outros atores sociais³⁵.

Colocadas a temática e a pergunta de pesquisa, na busca de realizar um estudo que considerasse as interseccionalidades das pessoas em situação de rua, bem como capaz de avaliar a prática participativa a partir de seus efeitos desejáveis ou resultados esperados, optei por realizar uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa. Inicialmente, os procedimentos metodológicos escolhidos foram a pesquisa bibliográfica, com análise de livros, artigos, dissertações e teses sobre a revisão acerca das teorias sobre democracia, com enfoque no controle e na participação social do Poder Judiciário, a partir da Constituição Federal de 1988 e seus impactos no acesso à justiça; pesquisa documental para identificação e análise do processo institucional do Poder Judiciário Brasileiro e suas influências no acesso à justiça; estudo de campo, valendo-me das observações das atividades e coleta de dados sobre pessoas em situação de rua e, em especial, de um programa conveniado ao Judiciário cujo público alvo seja pessoas em situação de rua, a fim de identificar

³⁴ Um exemplo é a experiência da implantação da conciliação pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima em uma comunidade indígena, como forma de participação social, o que é descrito por André Bezerra e outros em: BEZERRA, André Augusto Salvador; RIZZI, E. G.; MACHADO, J. A. Posibilidades y límites de participación de los pueblos originarios en el Poder Judicial: el caso del Polo Indígena de Conciliación en Roraima. *In*: HELLER, Mariano; HERRERO, Álvaro; SELWOOD, Inés. (Org.). **Hacia una agenda global de justicia abierta**: experiencias de América Latina. 1ed. Buenos Aires: Editorial Jusbares, 2021, v., p. 343-357.

³⁵ Nas palavras de Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães, a governança judicial relaciona-se com a participação social através dos construtos dos modelos de governança de *accountability*, acessibilidade e práticas de governança. AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v. 49, p. 937-958, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rPjFNtDFcKVntVBpCK5zvL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: out. 2022.

sua forma de atuação, estrutura, articulação com outras instituições e agentes, registros de atendimentos e processos de trabalho, e entrevistas com lideranças envolvidas no programa e pessoas beneficiadas para extrair suas impressões de como o Judiciário poderia contribuir para a implementação de políticas sociais efetivas.

Para a análise dos dados e a produção de inferências, pretendi priorizar a análise da efetividade do programa em relação aos resultados esperados, inclusive com a possibilidade de indicação de casos paradigmáticos de pessoas em situação de rua, capazes de demonstrar a contribuição das atividades do programa com as teorias da participação social e do princípio democrático.

Com isso, comecei a pensar sobre incluir na pergunta de pesquisa algo específico sobre a efetividade do programa: Se o programa X contribuiu para a ampliação da participação social, no contexto da execução de políticas públicas pelo Judiciário. Então, a pergunta de pesquisa foi reformulada para: Considerando a invisibilidade das pessoas em situação de rua, de que forma a articulação entre o Judiciário e atores sociais pode assegurar proteção social e minimizar desigualdades?

Para compreender o tema da pesquisa, como recorte espacial, necessária a escolha de um programa, vinculado ao Judiciário, que tivesse como destinatários pessoas em situação de rua. Sobretudo em razão da proximidade geográfica e identidade da pesquisadora, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, atuando em Vara Criminal, escolhi o Programa Corra para o Abraço, do Governo do Estado da Bahia.

A Bahia é o maior estado do Nordeste, cuja capital foi a primeira capital do Brasil, de enorme população negra que é reflexo da escravidão, com um grande e crescente número de pessoas em situação de rua. Com efeito, segundo dados do IBGE, o estado baiano lidera a população preta e parda no Brasil, com 22,4% (vinte e dois vírgula quatro por cento) da população se autodeclara preta e 57,3% (cinquenta e sete vírgula três por cento) da população se autodeclara parda³⁶.

Após esse primeiro filtro, revisei os objetivos da pesquisa, a fim de fixar parâmetros que tornassem a pesquisa exequível. Com efeito, para demonstrar a articulação entre o programa estatal selecionado e o Poder Judiciário, com fins de

³⁶ GOV.BR. IBGE. Panorama. **Censo 2022**. População. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: abr. 2024.

atendimento a pessoas em situação de rua, era imprescindível selecionar casos em que a mobilização do sistema de justiça tivesse ocorrido de forma diferenciada em razão do acompanhamento da pessoa em situação de rua pelo programa do estado, a fim de entender como as relações se estabeleciam.

Neste contexto, reafirmei a opção por realizar uma pesquisa de natureza qualitativa, haja vista o conteúdo de análise exploratória e descritiva, cujos aspetos dos casos são mais importantes para a sua análise que o número dos casos, além de variáveis como percepção e confiança, as quais, pelo menos em um primeiro momento, seriam fundamentais para comprovar, ou não, a hipótese da pesquisa.

A seleção inicial partiria dos acompanhamentos realizados pelo Programa Corra para o Abraço a pessoas em situação de rua com demandas judiciais em andamento. Pessoalmente, acreditei que esse caminho seria mais factível ao inverso de, via sistema judicial, procurar processos cujas partes tivessem, em algum dos polos da demanda, pessoa em situação de rua.

Com esse novo recorte, sem esquecer a complexidade e as peculiaridades do contexto que se pretende pesquisar, entendi que o mais adequado seria a realização de uma pesquisa empírica, de natureza qualitativa, com os procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura do estado da arte do tema da participação social no Poder Judiciário, com leitura de teses, dissertações, artigos científicos e livros; pesquisa documental com dados referentes a pessoas em situação de rua no Brasil, por meio de pesquisas censitárias e de diagnósticos, com uso da base de dados públicos sobre moradia, segurança pública e saúde, sobretudo dados do Ministério da Cidadania e CadÚnico (Cadastro Nacional Único para programas sociais do Governo Federal) e portal de assistência social dos municípios. Sobre o tema, valioso achado foi o relatório técnico-científico elaborado pelo Programa Transdisciplinar Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Defensoria Pública da União em Cuiabá, Mato Grosso, para manifestação quanto ao número de pessoas em situação de rua no Brasil incluídas no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19³⁷; entrevistas com atores sociais

³⁷ Pode ser consultado em: DIAS, André Luiz Freitas (org) Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - **Relatório técnico-científico** – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021. Disponível

que atuem na atenção a pessoas em situação de rua, integrantes de órgãos do sistema de justiça e também do programa estatal analisado, bem como algumas pessoas em situação de rua que foram atendidas pelo programa e, ao mesmo tempo, tenham alguma demanda judicial, de natureza cível ou criminal.

A ideia inicial era de que as entrevistas ocorressem no modelo semiestruturado, com perguntas abertas previamente formuladas, com a finalidade de conseguir extrair as percepções dos entrevistados sobre o que seria uma articulação adequada entre os programas de atendimento social e o Judiciário.

Para a escolha e a quantidade dos entrevistados, utilizar-se-ia a técnica de seleção de casos, estando a pesquisadora ciente do maior risco de viés na escolha intencional, pois se considera que o universo de indivíduos em situação de rua com demandas judiciais seja grande demais para ser objeto de um censo (observação de todo o universo); no entanto, pequeno demais para o cálculo de uma amostra, sobretudo após o recorte do atendimento pelo Programa Corra para o Abraço, do governo do Estado da Bahia. A seleção de casos traz a escolha consciente do pesquisador para análise de um ou mais casos, com a consciência prévia que os resultados esperados não necessariamente representem a população, sendo aptos para refutar teorias ou negar afirmações genéricas. Em geral, os critérios para seleção de casos são: maior diferença, quando se deseja observar saturação empírica em campo, com interesse em expandir conhecimento sobre o universo; maior semelhança, para gerar conhecimento em profundidade e exemplaridade, escolhido pela exclusão dos demais, pelos casos de sucesso, casos de fracasso ou caso paradigmático.

A partir dessas escolhas, pretendi construir um estudo de caso único, ou seja, não comparado, sobre a participação social no Poder Judiciário. Para análise dos dados qualitativos, cogitei compor os dados obtidos em unidades menores, determinando sua importância para a pergunta de pesquisa e, em seguida, sistematizar e construir padrões de respostas, com organização e classificação, valendo-me de análise de conteúdo, por exemplo via nuvem de palavras, análise de enquadramento teórico e análise de discurso. Com isso, propus-me a encontrar casos interessantes; comparar as respostas, checando similaridades e diferenças,

agrupando-as e analisar o material em busca de padrões e relações, fechando com a construção de argumentos.

A partir dos estudos de Sandefur³⁸ sobre como as possibilidades de mensuração do acesso à justiça, adotou-se uma abordagem comportamental, com análise de como a população de rua se comporta ao acessar a Justiça e como as diferentes instituições e atores sociais respondem a esses comportamentos, como também uma abordagem de percepção, acerca da experiência do grupo social das pessoas em situação de rua ao acessar a Justiça.

Discorridas essas ideias preliminares, ficou delimitado o caminho para estudo do tema proposto, passando-se, na próxima seção, à descrição da estrutura da dissertação.

1.3 Estrutura da Dissertação

O objetivo geral da pesquisa é estudar a abertura do Judiciário e a participação social como medidas para fortalecer a atividade jurisdicional, auxiliando na efetivação de direitos para grupos minoritários, como as pessoas em situação de rua, com base no caso do Programa Corra para o Abraço e seu convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Sob esse enfoque, os objetivos específicos são: 1) investigar o papel do Judiciário para a cidadania; 2) apresentar a Justiça Aberta para o aprimoramento do contato entre o Judiciário e a sociedade; 3) expor dados da população em situação de rua no Brasil; 4) identificar e sugerir melhorias no convênio realizado entre o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e o Programa Corra para o Abraço. Para tanto, a dissertação está dividida em três partes, além da introdução, colocada como capítulo inicial, e da conclusão.

No segundo capítulo, foram abordadas questões conceituais sobre democracia e participação social em um Estado Democrático de Direito. Nesta parte, foram apontados aspectos legais e doutrinários acerca do papel do Poder Judiciário, a partir da Constituição Federal de 1988, com fins de destacar a relação entre

³⁸ SANDEFUR, Rebecca L. Access to what? *Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, v. 148, n. 1, p. 49-55, winter 2018. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf. Acesso em: set. 2023.

jurisdição e participação popular para maior eficácia e credibilidade das decisões judiciais. Ato contínuo, apresentei a participação social como um dos pilares da Justiça Aberta. Ainda fiz reflexões sobre a participação social e a governança judicial, introduzindo no debate questões caras ao Judiciário como eficácia, acesso à Justiça, transparência e celeridade dos serviços judiciais, na medida em que privilegiam a interação com outros atores sociais.

No terceiro capítulo, foi examinado o acesso à justiça de grupos vulnerabilizados e introduzido o tema da população em situação de rua com dados estatísticos. Discorreu-se, ainda, acerca da política judicial nacional de atenção à população em situação de rua, com estudo da Resolução nº 425/2021 do CNJ, ADPF nº 976 e PopRuaJud.

No quarto capítulo, apresentei o trabalho de campo realizado, junto ao Programa Corra para o Abraço, no município de Salvador. Em um primeiro momento, fiz uma análise descritiva da organização, das atividades e dos atendimentos realizados com pessoas em situação de rua. Em seguida, analisei o convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia para atuação na Vara de Audiência de Custódia de Salvador. Adicionalmente, detalhei e examinei as entrevistas realizadas com cinco atores do Programa Corra para o Abraço e da Vara de Audiência de Custódia de Salvador, a fim de identificar se as condutas adotadas compreendem e sensibilizam as especificidades das pessoas em situação de rua.

Ao final, tezi as conclusões e recomendações finais desta pesquisa.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO

Pontua-se que esta pesquisa versa acerca da Participação Social no Poder Judiciário com estudo de caso sobre um programa do estado da Bahia cujo público-alvo é pessoas em situação de rua. A parte inicial e o marco teórico do trabalho se propõem a abordar questões conceituais sobre democracia, cidadania e participação social em um Estado Democrático de Direito. Nesta seção, serão apontados aspectos legais e doutrinários acerca do papel do Poder Judiciário, a partir da Constituição Federal de 1988, com fins de destacar a relação entre jurisdição e participação popular para maior eficácia e credibilidade das decisões judiciais, inclusive para população de rua.

As noções de autogoverno e a capacidade de definição pela própria comunidade das regras que pretendem seguir teriam sido inauguradas pelos gregos, atenienses, no século V a.C, quando “imaginaram um sistema político no qual os participantes consideram uns aos outros como politicamente iguais”³⁹. Desde os clássicos iluministas Montesquieu e Rousseau, a noção de democracia, para a construção de uma cultura democrática, correlaciona-se com a ideia de que o poder do Estado é exercido pelos representantes do povo, os quais não podem ultrapassar o que foi estipulado pelos representados, não podendo deles se afastar⁴⁰. De modo geral, a democracia sempre esteve associada à forma de governo dos povos e relacionada aos ideais de soberania popular, autogoverno e igualdade.

Bobbio identifica o pensamento político em três tendências: a primeira, a teoria clássica ou aristotélica, cuja definição de democracia é realizada como o governo de todos os cidadãos, diverso da monarquia, quando há o governo de um só, e também da aristocracia, com o governo de poucos; a segunda, a teoria medieval, de origem romana, defende que o poder supremo advém do povo, o qual o delega a seus representantes governantes; a última é a “Teoria de Maquiavel”, com divisão das

³⁹ DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 01.

⁴⁰ PISIER, Évelyne. Montesquieu e Rousseau: dois batedores da democracia. *In: Democracia*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

formas de governo em monarquia e república, e a democracia seria uma forma de república⁴¹.

Nos tempos modernos, a democracia representativa é tomada pelos valores basilares de igualdade e liberdade, os quais são considerados capazes de harmonizar o governo de representação com os ideais de melhoria nas condições de vida da população, em uma sociedade justa, não se aperfeiçoamento com um mero número de participantes via sistema majoritário. Ademais, as instituições democráticas são fortemente influenciadas por fatores como desenvolvimento de governos representativos, tradição republicana e igualdade política⁴².

Para Bobbio, que entendia a garantia dos direitos individuais como a principal característica de um regime político democrático, a democracia pode ser definida como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”⁴³. Logo, traduz o modelo de convivência social e de distribuição do poder adotado por determinado povo, consubstanciando os valores essenciais da convivência social. Dahl⁴⁴ salienta que a democracia efetivamente abrangente se revela com a presença de componentes como a igualdade do voto, a participação efetiva, o controle do programa de planejamento e o entendimento esclarecido. Pela idealização da inclusão de todos os membros de um dado povo, com uma estrutura de governo permanente e autorregulável, a democracia incrementa a inclusão e a garantia de direitos fundamentais.

A doutrina clássica da democracia, segundo Schumpeter, concebe o método democrático como “o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, via eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”⁴⁵. Sobretudo no campo da teoria política, as reflexões acerca da democracia são correlatas aos temas da Justiça

⁴¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 330.

⁴² DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

⁴³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 18.

⁴⁴ DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001. Disponível em: <https://oidmercossul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>.

Acesso em: set. 2023.

⁴⁵ SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961, p. 300.

e do Estado⁴⁶, permeando as contraposições entre democracia direta e democracia representativa e os ideais de representação e de participação popular⁴⁷.

O Brasil pretende-se classificar como um Estado Democrático de Direito, com exercício do poder advindo do povo, com a junção de um Estado de Direito, caracterizado pela subordinação ao domínio da lei, à qual todos estão submetidos, garantia de direitos fundamentais e divisão das funções estatais; com um Estado Democrático, com fundamento na soberania popular, cujo poder emana do povo e é exercido por representantes eleitos ou diretamente, via participação popular efetiva⁴⁸.

Dessa forma, além de ser limitado e atuante conforme o Direito vigente, o Estado precisa garantir a democracia e o alcance dos direitos fundamentais pelos seus cidadãos. Isto implica a necessidade de um modelo de democracia com mecanismos institucionalizados de participação popular nas atividades da administração pública. A verdadeira democracia exige a constante participação dos cidadãos nas ações políticas do seu país⁴⁹.

Tradicionalmente, no Brasil, a democracia representativa evidencia-se por intermédio do voto direto e universal. Embora existam outros instrumentos democráticos previstos, o exercício da cidadania costuma ser resumido ao voto nas eleições. Contudo, é nas formas participativas de democracia, ainda que indiretas, que os organismos de representação popular cumprem os padrões democráticos e transformam os cidadãos em efetivos protagonistas políticos, criando um ambiente interativo, participativo e, por conseguinte, democrático, como verdadeiro titular do poder e destinatário da atuação estatal.

Nesse contexto, a divisão das funções estatais se transforma em uma garantia de limitação de poder e controle do Estado, com a delegação de suas funções a Poderes autônomos e independentes entre si, com fins de preservar e garantir as liberdades e os direitos dos cidadãos. A Constituição distribui as competências entre os Poderes do Estado, atribuindo ao Legislativo e ao Executivo, cujos membros são

⁴⁶ MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

⁴⁷ SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas** 1, 1999. p. 41-59.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁴⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

escolhidos pelo voto popular, atribuições consubstancialmente políticas, como a criação do direito positivo e condução da política interna e externa, sobretudo em um sistema republicano, respectivamente. Ao Judiciário couberam funções eminentemente técnicas, com integrantes, geralmente, admitidos na carreira, no primeiro grau de jurisdição, via concurso público, conforme parâmetros constitucionais.

Tradicionalmente, ao Judiciário pertence a função institucional de resolução dos conflitos sociais por meio da aplicação da lei ao caso concreto. Ao deliberar acerca do litígio apresentado, o juiz utiliza o desfecho previsto na lei, como uma simples declaração de um resultado anteriormente esperado, e não uma tarefa que demande interferência política⁵⁰. Em um sistema republicano, fundado na separação dos Poderes, o Judiciário mantinha-se à margem de eventuais conflitos entre Legislativo e Executivo. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, com base no princípio da inércia, o Judiciário agia apenas dentro de demandas surgidas no âmbito de assuntos institucionalizados pelos demais Poderes, não sendo ainda instigado para resolver questões relativas à inércia do Executivo e do Legislativo ou acesso a direitos humanos.

Após o processo de transição da ditadura militar para o regime democrático, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988, com conteúdo dirigente⁵¹ e novos direitos sociais, políticos, culturais, econômicos e ambientais, o Poder Judiciário teve redefinida a sua função social, passando para uma posição de maior destaque no cenário político e social do país, com o enfrentamento de demandas acerca de questões institucionais entre os Poderes Legislativo e Executivo e, sobretudo, intervenções na economia com impactos na dinâmica de funcionamento social e interesses privados de empresas e cidadãos, sendo-lhe exigidas novas ações e interpretações de valores como justiça e equidade, além de renovadas funções na agenda política e social nacional.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista jurídica da presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010.

⁵¹ A ideia de Constituição dirigente foi desenvolvida pelo jurista português J. J. Canotilho, segundo o qual, a construção das políticas públicas não é somente uma decisão política, porém passa pela conformação da Constituição, com fixação de metas e tarefas a serem cumpridas pelos governantes, como uma racionalização e legitimação da política. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2. ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 28.

Se antes ao Judiciário cabiam as funções de guarda da Constituição e controle de constitucionalidade das leis, o aumento de direitos, sobretudo de cunho social, na Carta Magna, alterou as relações entre o Judiciário e os demais Poderes, ampliando as suas possibilidades de atuação. Ademais, o novo ordenamento empreendeu um rol de direitos humanos com carga de abstração dependente de intervenção judicial para sua concretização e densidade normativa diferenciada, relacionados a aspectos sociais e políticos da vida em sociedade, como o postulado normativo da dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade.

A partir do pós-guerra, a ênfase nos direitos humanos modificou o modo de aplicação do Direito e a atuação do Judiciário. Como responsável pela interpretação e pela aplicação do Direito, o Judiciário passou a desempenhar as funções instrumentais, de controle social e de resolução de conflitos; funções políticas para legitimação do poder político e funções simbólicas de garantidor da igualdade formal e garantismo processual⁵².

Com a CF/88, o restabelecimento da democracia por si só não foi suficiente para a concretização dos direitos fundamentais por toda a população, circunstância que torna a intervenção judicial muitas vezes necessária para a realização de tais direitos. Com isso, o acesso ao Judiciário converte-se um direito fundamental por derivação, vez que a tutela jurisdicional é o instrumento para a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse período, pós Constituição Federal de 1988, a sociedade civil reestruturou a sua condição de cidadania, iniciando um processo de conscientização como possuidora de direitos, exigindo dos magistrados uma nova postura diante das demandas dessa atual sociedade. Hoje, o Judiciário precisa conciliar as suas atribuições típicas com valores constitucionais como o postulado normativo da dignidade da pessoa humana, os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigos 1º e 3º da CF).

Qualquer que seja o prisma de análise acerca da participação social, é consenso que foi fomentada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, Carta Magna que também reforçou o papel político do Poder Judiciário. Certo é que a ordem jurídica fundada pela Constituição Federal de 1988, visando à implantação de um

⁵² SANTOS, Boaventura de Souza. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Centro de Estudos Judiciário e Edições Afrontamento, 1996.

verdadeiro Estado Democrático de Direito, desenvolve e incentiva mecanismos de participação popular, inclusive quanto ao controle e ao desempenho dos órgãos de estado. A democracia se fundamenta no reconhecimento de espaços públicos, compostos por cidadãos livres e capazes de participar, cada vez mais, dos processos de tomada de decisões públicas, por variados instrumentos diretos que ultrapassam o voto período nas eleições para escolha de representantes políticos⁵³.

A participação e a representação popular se apresentam não mais mecanismos diversos; contudo, instrumentos complementares do processo democrático para a realização da ação política, ou seja, “não como duas formas alternativas de democracia, e sim como formas correlatas, que constituem o continuum da ação política nas democracias modernas”⁵⁴. Reconhece-se a compatibilidade entre a representação e a participação política, com espaço para a participação e a representação na arena pública de tomada de decisão e de formulação de políticas públicas, sem a exclusão do processo eleitoral⁵⁵.

2.1 Participação Social como Vetor da Cidadania

2.1.1 O papel do Judiciário para a cidadania

A cidadania não pode mais ser entendida como mero exercício da democracia, por meio do voto, para a escolha de dirigentes políticos. Em verdade, o voto, ainda que obrigatório, não garante que a população participe ativamente do sistema eleitoral ou tenha seus interesses representados pelos políticos eleitos, uma vez que a maioria continua sem cidadania política. A cidadania é um dos fundamentos da democracia social. As definições de cidadania passaram a abranger a ideia de inclusão, ou seja, uma cidadania não mais limitada a um dado Estado-Nação, todavia ao alcance de todos os indivíduos, como pertencentes a uma comunidade global.

⁵³ PRIMO, Felipe Krusser. **Participação social no poder judiciário e o papel das ouvidorias de justiça**. 156f. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/claude/Downloads/PSOP0595-D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/claude/Downloads/PSOP0595-D%20(1).pdf) Acesso em: maio 2024.

⁵⁴ URBINATI, N. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Revista Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, abril de 2010, p. 54.

⁵⁵ LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, 2006.

Atualmente, a discussão sobre democracia está relacionada à de cidadania, cujos conceitos devem ser repensados da visão tradicional de mera representação popular por meio do voto em eleições para garantia de direitos e participação ativa nas atividades de Estado. Mais do que colaborar para a formulação das regras sociais vigentes, via eleição de representantes, a cidadania moderna implica a criação de instrumentos de fiscalização e acompanhamento dos agentes que agem na gestão da coisa pública em razão do poder popular que lhes foi delegado. Nas palavras de Andrade⁵⁶, na redefinição do conceito de cidadania, há “o deslocamento da apreensão da cidadania como categoria estática, de conteúdo definitivo, para sua apreensão como processo histórico e de dimensão política mutável, mobilizado pela participação política”, trazendo propostas coletivas, de grupos e movimentos sociais.

Para Amartya Sen⁵⁷, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, com uma noção ampliada de desenvolvimento para incluir as pessoas como verdadeiros agentes e não meros beneficiários, “a democracia tem de ser julgada não apenas pelas instituições que existem formalmente, mas também por diferentes vozes, de diversas partes da população, na medida em que de fato possam ser ouvidas”⁵⁸. Desta forma, é necessária a troca do valor da liberdade por igualdade da liberdade, ou seja, a liberdade assegurada a todos os grupos e todas as pessoas, de modo que o desenvolvimento é necessariamente um caminho compartilhado, baseado em valores éticos, e nenhum grupo, região ou pessoa deve ficar à margem deste processo⁵⁹.

A socialização implica a possibilidade de o indivíduo estabelecer relações sociais válidas e participar ativamente da vida em comunidade, relacionando-se com a noção de cidadania. O conceito de cidadania remonta à Grécia Antiga, quando era restrito ao proprietário de terras e de escravos, excluindo mulheres, crianças, escravos e estrangeiros. O status de cidadão outorgava a possibilidade de participar da vida

⁵⁶ Para Andrade, “A reconstrução do conceito liberal de cidadania: da cidadania moldada pela democracia à cidadania moldando a democracia”. ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A reconstrução do conceito liberal de cidadania: da cidadania moldada pela democracia à cidadania moldando a democracia. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (Org.). **O poder das metáforas**: homenagem aos 35 anos de docência de Luis Alberto Warat. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 125.

⁵⁷ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 117.

⁵⁸ “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.” SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 26.

⁵⁹ HERRERA, Joaquín Flores. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

política e econômica da cidade. A partir da Revolução Francesa e a expansão do capitalismo, iniciou-se a busca por direitos iguais em uma sociedade desigual, novos grupos sociais adquirem protagonismo nas sociedades, trazendo novas demandas e, conseqüentemente, afetando a definição de cidadania, por meio da qual o cidadão passou a ser visto como um homem livre e igual. A partir da década de 1960, movimentos sociais suscitam a ampliação de debates e disputas sociais, obrigando ao Estado uma mudança de postura quanto às questões das populações menos abastadas⁶⁰.

Conceito multifacetado relacionado a aspectos como liberdade, democracia, igualdade e nacionalidade, a cidadania precisa ser compreendida a partir de um exercício ativo e consciente da importância do seu papel na condução do Estado pelos cidadãos. A noção de cidadania teve início com a ideia de indivíduos capazes de participação política, com o tempo se ampliou para a titularidade de direitos, inicialmente apenas os direitos civis, e atualmente direitos sociais e prestações cujo devedor é o próprio Estado. Nessa linha, Smanio⁶¹ defende uma simultaneidade histórica entre o surgimento dos conceitos modernos de cidadania, de direitos humanos e de Estado Democrático de Direito, quando todos ocorreram na Idade Moderna. Com base na Revolução Francesa, o cidadão começou a ter direitos e esses associados à sua condição de integrantes de um determinado Estado.

Tal dimensão traz de volta a discussão sobre cidadania, como a participação do cidadão na construção e transformação da sua realidade, pela associação entre o Estado, o indivíduo e a comunidade. Segundo Holston⁶², a experiência da classe trabalhadora de sofrer e de construir a cidade tornou-se uma nova fonte de direitos de cidadania, de modo que aqueles começaram a entender suas necessidades sociais como direitos de cidadãos e provocar alegações fundadas nesses direitos para explicar suas exigências e estratégia para lutar contra desigualdades e deficiências, contrapondo a ilegalidade e a marginalização por meio

⁶⁰ GORCZEWSKI, Clovis; BELLOSO MARTÍN, Nuria. **A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática**. Edunisc, 2011.

⁶¹ SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Os 20 anos de Constituição da República Federativa do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

⁶² HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

do conhecimento de seus direitos e participação na esfera pública como detentores de direitos.

O status político de cidadania precisa de uma redefinição para ultrapassar a relação apenas com o Estado e englobar os indivíduos como seres humanos e não somente nacionais de um Estado-Nação. O cidadão atual precisa mais do que participar da dinâmica social, precisa estar incluído e ser apto a influenciar os mais diversos âmbitos sociais, tornar efetivos direitos já tutelados e lutar pela efetivação dos que ainda se mostrem necessários para a melhoria das suas condições de vida. O sentido contemporâneo de cidadania não se limita ao exercício de direitos políticos, antes, porém, relaciona-se à efetiva concretização de direitos fundamentais, inclusive das minorias, conforme o postulado normativo da dignidade da pessoa humana.

No contexto brasileiro, o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, em sua obra *Cidadania e Justiça*⁶³, desenvolveu o conceito de cidadania regulada, para referir-se ao início da intervenção do Estado brasileiro na questão social, relacionando-a com a esfera de produção, por outorgar os primeiros direitos a quem estava no campo do trabalho. Segundo o autor, no século XIX, não existiam ações estatais direcionadas para a proteção social, tampouco regulamentação das profissões. Com a Revolução de 1930, foram criados direitos trabalhistas, de modo que as relações que antes se decidiam na esfera unicamente privada passaram a ser ordenadas pela novel legislação.

Os novos incentivos e benefícios sociais eram destinados aos trabalhadores inseridos na nova dinâmica social, servindo o registro na CLT como aspecto determinante para a inserção nos novos programas sociais, sobretudo quando os benefícios eram medidos e proporcionais à contribuição do trabalhador. Desta forma, a validação do status de cidadão baseava-se do reconhecimento formal pelo Estado da profissão desempenhada pelo indivíduo. Com isso, aqueles que exerciam atividades laborativas não legitimada pela lei, como trabalhadores rurais e trabalhadores domésticos, ficaram à margem dos programas estatais⁶⁴.

⁶³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio De Janeiro: Campus, 1979.

⁶⁴ MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. *Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme Dos Santos e sua fortuna crítica*. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 33, p. 539-558, 2020.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei⁶⁵.

Neste cenário, a cidadania não contava com qualquer conotação de universalidade ou abrangência a todos os brasileiros. Mesmo iniciativas governamentais como o FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, com vistas a inseri-los na previdência social – e o PIS/PASEP – Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – associavam seus beneficiários a uma inexistente ou deficitária alocação no mercado de trabalho.

Nessa linha, em estudo sobre as extensões da problemática colonial ao presente do Brasil, Alfredo Bosi, professor, crítico e historiador da literatura brasileira, em seu livro *Dialética da Colonização*⁶⁶, expôs a necessidade de se superar o debate histórico entre projetos sociais de alcance universal e grandes negócios particulares privados. Nas palavras de Roberto Schwarz: “A conexão entre os episódios se faz pela via da simples repetição, e não pelo aprofundamento do conflito, que não se revela produtivo, não se transforma e nem vai a parte alguma, o que naturalmente registra uma experiência histórica”⁶⁷.

Dessa maneira, em obra sobre o avanço da cidadania no Brasil, intitulada *Cidadania no Brasil – o longo caminho*, José Murilo de Carvalho, cientista político e historiador brasileiro, expôs o avanço da cidadania no Brasil como fenômeno histórico⁶⁸. Para o autor, no país, não ocorreu um avanço sobre a conquista de direitos em suas três dimensões políticas - direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, como exposto pelo sociólogo inglês Thomas Marshall⁶⁹. Segundo Carvalho, por

⁶⁵ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio De Janeiro: Campus, 1979, p. 75.

⁶⁶ BOSI, Alfredo; CAPINHA, Graça. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das letras, 1992.

⁶⁷ SCHWARZ, Roberto. **Discutindo com Alfredo Bosi**. Nau Literária, 2023, p. 4.

⁶⁸ DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Civilização Brasileira, 2021.

⁶⁹ Para Marshall, ser cidadão não é somente ter direitos políticos, mas ser um membro completo de uma comunidade, com igualdade e direito de participação na sociedade, embora ainda existam desigualdades econômicas. Nas palavras do autor, para a definição de cidadania, mais importante que as desigualdades econômicas, está o direito de participação na sociedade e de igualdade entre as pessoas. “Em outras palavras, a desigualdade de um sistema de classes sociais pode ser aceitável

exemplo, o alcance pela população do direito político ao voto não assegurou a existência de outros direitos, como segurança e previdência social.

Com efeito, sobretudo a não abrangência dos direitos sociais, e até direitos civis, a todos os membros da população brasileira é apontada por Carvalho como uma cidadania inconclusa no Brasil. O historiador brasileiro ainda aponta que a inteireza da cidadania no Brasil não é uma mera questão de tempo, quando a base de direitos que formam a cidadania, direitos civis, direitos políticos e direitos sociais foram conquistados pelo povo inglês e “doados” aos brasileiros, conforme os interesses dos governantes. Mesmo o exercício de direitos civis, em sua integralidade, ainda não é realidade para grandes grupos da população brasileira. Para Carvalho, diante da não observância dessa ordem para garantia de direitos e conquista da cidadania, o povo transfere para outras instituições as discussões que devem orientar a arena pública de discussão e a definição de demandas populares para a formulação de políticas públicas que devem ter o fim último de concretização da cidadania.

O desenvolvimento histórico da cidadania se relaciona à conquista e à ampliação de direitos pelos indivíduos, bem como a possibilidade de participação nas decisões estatais e na produção das leis. Em regra, principalmente em uma sociedade com desigualdades tão acentuadas como a brasileira, a consolidação e a aplicação efetiva de novos direitos exigem efetividade da atuação judicial, de modo que o Judiciário exerce importante papel no desenvolvimento da cidadania. A questão democrática não pode ser analisada, somente, valendo-se de aspectos políticos, mas, em uma visão sistêmica, com fatores como a distribuição das relações de poder na sociedade, acesso a direitos e a bens econômicos, além do exercício da cidadania⁷⁰.

Essa noção de cidadania, redefinida pelas lentes da democracia, concebe a criação de espaços de luta coletiva e abertura de instituições para novos espaços de participação popular nos ramos político e social⁷¹. Tal leitura afeta o Judiciário quando este, em um Estado Democrático de Direito, deve comprometer-se com a garantia de valores sociais básicos, os quais inclusive foram previstos pelo constituinte originário, devendo a sua função julgadora, por meio da resolução de demandas, ser

desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.” MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 62.

⁷⁰ O'DONNELL, Guillermo. **Disonancias**: críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

⁷¹ VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 40.

pautada como um instrumento para concretização da cidadania e da participação social.

Nesse sentido, o Judiciário também desempenha funções políticas, quando contribui para o controle social estatal e quando produz decisões vinculantes e oponíveis a toda a população, além de assegurar as escolhas políticas dos demais Poderes. Nas palavras de José Reinaldo Lopes, “o Poder Judiciário tem tradicional e historicamente a função dupla de servir de controle aos outros poderes do Estado e simultaneamente servir de legitimador de suas decisões”⁷². O mesmo autor ainda descreve outras funções políticas do Judiciário contemporâneo: função de alargamento e garantia de direitos sociais econômicos; função de resolver conflitos público e a função de mediar as relações entre Estado e sociedade.

Com fins de viabilizar a concretização dos novos direitos coletivos e difusos emergidos da Constituição Federal de 1988, o Judiciário ampliou as suas funções e dimensões políticas, sendo paulatinamente instigado a decidir acerca de questões caras à sociedade e necessárias para a efetivação de Direitos Humanos, direitos de minorias, muitas vezes com a responsabilidade de decidir de forma oposta aos interesses do Poder Público. Essa crescente atuação do Judiciário em questões políticas implica transferência de competência política dos outros Poderes, sobretudo o Executivo, situação que também traz consigo a cessão da participação e do monitoramento social sobre tais decisões⁷³.

O Judiciário compõe a construção da cidadania inclusiva quando permite a operacionalização de uma jurisdição constitucional aberta com a ampliação do seu círculo de intérpretes, com nova definição do seu conceito de jurisdição e, por conseguinte, redefinição do seu papel e da sua tarefa de julgar os conflitos de forma a ser capaz de colaborar para a efetivação de direitos sociais, abrangendo uma perspectiva dialética da democracia participativa. Com efeito, nessa concepção, o processo jurisdicional é vislumbrado como um campo para o exercício da democracia. Nessa perspectiva, o acesso à Justiça é estendido, não pelo ajuizamento de

⁷² LOPES. A função política do poder judiciário. In: FARIA (Org). **Direito e Justiça**: a função social do judiciário. São Paulo: Ática, 1989, p. 137.

⁷³ ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. **Participação social no Judiciário como instrumento para a democratização da justiça**. 2010. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escriv_ao_2010.pdf. Acesso em: out. 2022.

demandas judiciais, contudo com a promoção e a divulgação de direitos básicos do cidadão, contribuindo para a melhoria da realidade social com a conscientização de cidadãos sobre os seus direitos, tornando-os capazes de lutar pela concretização daqueles.

2.1.2 O conceito de Justiça e a cidadania

A própria definição do que seria “Justiça” já proporciona uma gama de significados e compreensões: podendo ser relacionada à instituição do Poder Judiciário, enquanto responsável de aplicar o direito ao caso concreto, ou anseios acerca de valores a serem aplicados na condução da vida em sociedade. Incontrovertido que é sempre está associada a valores essenciais para a condução de uma ordem social justa e solidária, conforme esperado pelo constituinte.

As primeiras noções do que seria Justiça advém dos diálogos de Platão, quando classificava as virtudes: justiça, prudência ou sabedoria, fortaleza ou valor e temperança. A Justiça (*dike*) seria “a virtude geral, que ordena e harmoniza, e assim nos assemelha ao invisível, divino, imortal e sábio”⁷⁴. Posteriormente, o conceito de Justiça conectou-se à ideia de repartição, com base na fórmula do Digesto de “dar a cada um o que é seu”, fazendo surgir as concepções formal e material dessa repartição, com discussões sobre qual seria o pressuposto a considerar para a definição formal de igualdade apta a embasar as regras de tratamento para as pessoas de um grupo social ou justificar as suas desigualdades. Tal noção é fundamental para o conceito, sobretudo quando as noções de Justiça costumam ser solicitadas em relações entre pessoas diferentes e para compensar débitos ou corrigir violações.

Kant foi responsável pela reformulação do conceito de justiça, quando, dentro da sua teoria da racionalidade, compreendeu a justiça como um dever absoluto a ser observado em todas as relações, como um fim em si mesmo. Posteriormente, Rawls⁷⁵ revisitou o conceito de justiça, debruçando-se sobre a sua concepção material, para relacioná-la com a distribuição de bens e direitos sociais em uma sociedade, com inarredável caráter político, consubstanciada em uma virtude na

⁷⁴ VALLS, Álvaro LM. **O que é ética**. Brasiliense, 2017, p. 25.

⁷⁵ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

estrutura de base uma sociedade. Em verdade, defendeu a concepção de justiça como equidade e fundamentada em uma concepção de democracia relacionada à participação de minorias nas decisões do seu Estado. A sua teoria revela a justiça como propósito de harmonia para a convivência em sociedade.

A esses argumentos, Dworkin acrescenta a noção de premissa majoritária segundo a qual, em um processo político justo, devem coexistir a maior quantidade de opiniões possíveis sobre determinado aspecto. E, valendo-se das lições de Rawls, caso a premissa majoritária não esteja em consonância com princípios ou valores igualitários, será democrática, porém não justa. Neste cenário, Dworkin desenvolveu a concepção constitucional de democracia, de forma que a democracia se consolidaria com o oferecimento das mesmas condições de status a todos os cidadãos⁷⁶. Ao trazer esse raciocínio para a participação social, as instituições estabelecidas e representativas do povo tomarão decisões democráticas quando as suas deliberações garantirem a todos os membros da sociedade importância e atenção.

Por sua vez, Habermas⁷⁷, em seus estudos sobre o agir comunicativo a ser desenvolvido na esfera pública, legitimando o Estado, relaciona justiça com democracia deliberativa, de modo que diversidade de opiniões no grupo social confluem para os princípios democráticos e de justiça. Para Habermas, a esfera pública são os meios de comunicação de massa impulsionadores do debate público, com discussão de assuntos concernentes à vida pública, por critérios de racionalidade, que formam a opinião pública. A democracia deliberativa concretiza a participação da sociedade em vários segmentos estatais, por intermédio de mecanismos de expressão da vontade e de opinião.

Tais ensinamentos demonstram como a participação social e a representação popular são fundamentais para a formação dos Estados contemporâneos e para a compreensão do Estado Democrático de Direito. Em verdade, a participação popular se torna uma condição de legitimidade normativa do Estado atual, seja na forma direta, com a iniciativa popular de leis, plebiscitos ou referendos, seja na forma indireta, por intermédio de representantes eleitos, sobretudo

⁷⁶ DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade**: a leitura moral da Constituição norte-americana. Tradução de Marcelo Brandão Cipola. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 26.

⁷⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

para o Poder Judiciário, cujos membros não são escolhidos pelo povo, porém têm as suas normas de ingresso fixadas pela Constituição.

Haja vista a complexidade social e múltiplas coletividades que compõem o espaço público, as opiniões públicas também se mostram diversificadas. A teoria do discurso com intersubjetividade em processos de entendimento, valendo-se de procedimentos democráticos, também nos faz refletir sobre a almejada imparcialidade judicial em sociedades plurais e democráticas, quando a justiça cidadã adviria de um Judiciário democrático e participativo, voltado para a concretização da cidadania. Segundo Habermas⁷⁸, a participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado depende da criação de espaços de opinião pública e de vontade para o aperfeiçoamento de um discurso baseado na racionalidade comunicativa. Como exemplo de dispositivo constitucional que incentiva a participação popular, tem-se o artigo 198 da Constituição Federal, que trata das diretrizes do SUS – Sistema Único de Saúde: descentralização, integralidade e a participação da comunidade, tudo com vistas a torná-lo mais apropriado para satisfazer as necessidades da população brasileira.

Habermas ainda ensina que a legitimidade não advém da simples legalidade, todavia requer integração social da sociedade, estando relacionada com as noções de cidadania e de soberania popular, cujo consentimento é alcançado por uma ação comunicativa. Nesse sentido, em um Estado Democrático de Direito, sobretudo para a atividade jurisdicional de aplicar e interpretar a lei elaborada pelos legisladores eleitos pelo voto popular direto, é pela promoção de um amplo espaço de discussão envolvendo os cidadãos e a sociedade civil organizada no processo de tomada de decisão que se aprimora o melhor atendimento à solução dos conflitos, fornecendo subsídios contextuais e fáticos, sobretudo conflitos coletivos e envolvendo grupos minoritários. Essa oitiva e discussão pública da sociedade civil promove a ampliação de espaços democráticos, posto que o Judiciário pode ser um valoroso instrumento de garantia de igualdade na participação social.

Como o Judiciário exerce a função constitucional de resolução de conflitos, por meio da interpretação e aplicação do ordenamento jurídico vigente, e garantia de direitos, a apreciação do contexto e dos valores da sociedade nas suas razões de

⁷⁸ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

decidir promove uma decisão mais legítima e completa, demonstrando preocupação com as consequências práticas dos seus julgados, além de respeito à opinião popular. A autoridade e a manutenção de uma Constituição relacionam-se com a sua capacidade de ser interpretada, ao longo do tempo, com adaptação de sentido de acordo com os anseios do povo e consideração dos seus argumentos, enxergando as práticas sociais como fonte de conhecimento.

O Judiciário pode ser usado para a concretização de programas governamentais, como Poder do Estado responsável pela tutela jurídica estatal, pela aplicação do direito e a imposição do que pode ser considerado justo no caso concreto. A execução de programas de justiça cidadã favorece a oitiva e a concretização de direitos de minorias historicamente silenciadas, a promoção dos Direitos Humanos e o exercício da cidadania.

Contudo, como único dos Poderes da República cujos representantes não são eleitos diretamente pelo povo, o Judiciário extrai o fundamento da sua legitimidade democrática da Constituição, haja vista a atividade jurisdicional ser uma das funções de Estado. Mais do que observância à legislação e ao devido processo legal, estima-se o Poder Judiciário como defensor dos direitos fundamentais, quando a sua legitimidade advém também do fato de dar voz a grupos minoritários que não dispõem de representatividade no Legislativo e no Executivo. Nesse último viés, o Judiciário concretiza o caráter contramajoritário da democracia, eis que a democracia não se limita ao princípio majoritário⁷⁹.

Com efeito, visando ao objetivo de promover a implementação dos direitos fundamentais a toda a população, inclusive grupos minoritários que por vezes não contam com representatividade no Legislativo e no Executivo, é possível a dissonância do que é decidido nas eleições. No caso do Judiciário, isso ocorre ainda no procedimento de declaração de inconstitucionalidade de uma lei que foi editada e promulgada por representantes eleitos diretamente pelo voto popular.

Em uma República, a abertura do Judiciário para a participação de outras decisões, mais do que favorecer o exercício da cidadania, é capaz de aumentar a

⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Recuperado de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: jan. 2024.

legitimidade democrática das suas decisões. Na verdade, em um primeiro momento, conforme reflexão já realizada pela autora, entende-se que a participação social retrata uma evolução do Judiciário para atender à evolução do Estado Democrático de Direito para o Estado Constitucional Democrático de Direito, aumentando a sua legitimidade perante a população, sobretudo quando é o único dos Poderes da República cujos membros não são eleitos diretamente pelo voto⁸⁰. No entanto, seu ingresso obedece a normas fixadas na legislação, além da necessidade de suas decisões refletirem a garantia do cumprimento de valores básicos da Constituição para a realização da Justiça⁸¹.

Ainda que em viés diverso, a abertura do Judiciário à sociedade foi estudada por Härbele⁸², ao avaliar que a jurisdição constitucional requer uma participação ampla e efetiva dos seus destinatários. Segundo o citado autor, a técnica estritamente jurídica não é suficiente para atender e assegurar a concretização de direitos fundamentais e direitos sociais prestacionais ao Estado, sendo imprescindível um novo proceder dos cidadãos e, também, do Estado, por meio do reconhecimento de um novo espaço processual e participativo. Esse novo conceito de cidadania inclui um enfoque ativo, participativo, não se correlacionando apenas com a defesa passiva de direitos e interferências estatais.

Em sua hermenêutica constitucional, Härbele defende que uma das características marcantes do constitucionalismo contemporâneo é o alargamento do círculo de intérpretes para uma interpretação pluralista da Constituição com integração da realidade e participação da comunidade para a instrumentalização de uma jurisdição constitucional aberta, colocando o cidadão como centro da sua atuação.

Barroso⁸³ ensina que a participação da sociedade no exercício do poder estatal pode ocorrer via controle da legitimidade das escolhas dos agentes políticos,

⁸⁰ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

⁸³ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2009.

verificando se essas se coadunariam com a vontade popular, o que pode ser feito de forma indireta, pelas instituições representativas ou semidiretas; ou via controle de legalidade, análise do ajustamento dos órgãos estatais às regras jurídicas do direito vigente.

2.2 Justiça Aberta

Tradicionalmente, a ideia de democracia está associada à regra da vontade da maioria, cabendo aos grupos minoritários buscarem outras formas de participação ativa nas decisões políticas do seu país. A sociedade brasileira é composta pela soma de vários grupos socioculturais distintos, de forma que a inclusão desses grupos nas políticas públicas, com olhar multicultural e proteção das minorias, deve orientar a atuação do Judiciário para o desempenho da sua função constitucional e promoção de um Estado Democrático de Direito.

Com efeito, os autores e teorias citados comprovam que a reflexão acerca da atividade do juiz implica refletir sobre democracia e a introdução no debate sobre o conceito de cidadania e, por conseguinte, questões sociais. A cidadania precisa ser repensada e alcançar novos espaços e abranger inclusive o jurídico, pois um Judiciário que não considere outros vetores sociais em que estão inseridos os destinatários das suas decisões possivelmente estará defasado. A atuação do Judiciário para a promoção da cidadania e defesa de direitos das minorias salienta a importância de sua maior abertura para a sociedade⁸⁴.

Em meio a essa realidade de insuficiência da democracia como meros processos eleitorais, dominantes na democracia representativa, os quais Boaventura de Sousa Santos denomina como “democracias de baixa intensidade”, surge a noção de democracia participativa. A democracia participativa tem suas origens nos movimentos sociais, com a mistura entre política e cultura, “mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos, com fins de descontinuar o pensamento hegemônico liberal, em busca de uma nova relação entre Estado e sociedade, de modo que demandas de diversos grupos sociais possam ser

⁸⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

discutidas”⁸⁵. Boaventura de Sousa Santos também entende que a representação participativa, nesse modelo liberal, é incapaz de atender aos interesses dos variados grupos que compõem a sociedade, porquanto os indivíduos são reduzidos a simples processos eleitorais para escolha dos representantes.

Diante dessa insuficiência, formou-se na ONU – Organização das Nações Unidas, em 2013, uma rede de países que se comprometeram a adotar formas de governança que fortalecessem a democracia para além das eleições, formando uma parceria para o governo aberto (*open government patnership* - OGP), “com comprometimento dos governos com uma agenda de abertura, participação e colaboração com a sociedade nos assuntos públicos”⁸⁶. Com as ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU referente ao acesso à justiça, passou-se a defender as ideias da OGP ao Judiciário. Daí vem o conceito de justiça aberta, que sustenta governanças democráticas judiciais baseadas na transparência, na prestação de contas, no uso de novas tecnologias e na participação social.

Esse contexto de promoção da cidadania e da participação social nos atos da Administração Pública se associa a melhorias dos controles interno e externo, a disponibilização de informações judiciais públicas e ao conceito de Justiça aberta, com orientação das ações estatais para a reunião de esforços com fins de construção de um governo inclusivo⁸⁷. O conceito de Justiça Aberta visa ao aprimoramento do contato entre a sociedade e o sistema de justiça, provendo a cidadania com informações e fortalecimento da comunicação, da transparência e da participação populares. A atividade costumeiramente fechada dos juízes e dos tribunais seria modificada por uma abertura social com iniciativas judiciais de diálogo com a sociedade⁸⁸.

Nessa conjuntura, a existência de um espaço de diálogo e de comunicação aberta entre os cidadãos e as instituições públicas, para aproximação entre os órgãos

⁸⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. Prefácio do volume 1 — **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa/ Boaventura de Sousa Santos, (Orgs). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁸⁶ MACHADO, Jorge Alberto. LINO, Daniel. **Gerencialismo e Justiça Aberta**. Acervo, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 3, p. 4, set-dez. 2021. Disponível em: [doshttp://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1755/1672](http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1755/1672). Acesso em: out. 2023.

⁸⁷ ELENA, Sandra. MERCADO, Gabriel. Justicia aberta: una aproximación teórica. In: ELENA, Sandra (coord). **Justicia abierta**: aportes para una agenda en construcción. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ, 2018, p. 17-41.

⁸⁸ MACHADO, Jorge Alberto. LINO, Daniel, *Op. cit.*

de justiça e a sociedade, coloca uma perspectiva de inclusão do cidadão no próprio processo público de construção da agenda e da tomada de decisão, superando as distâncias e desconfianças e, sobretudo, trazendo legitimidade para as ações públicas.

Como orientadores para uma atuação judicial em um Estado Democrático de Direito, a Justiça Aberta aponta a transparência e o acesso à informação, a inovação e o uso de tecnologias, a prestação de contas e a participação social⁸⁹. A participação social pode ser realizada de múltiplas formas: gerenciamento e fiscalização da atuação de juízes e tribunais, ouvidorias, audiências públicas, *amicus curiae* ou até mesmo com a devolução de questões caras para a sociedade, a fim de que eles possam escutar setores da sociedade organizada.

Com efeito, o fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania constituem os alicerces da Justiça Aberta, quando a transparência no trato com a coisa pública, a acessibilidade de informação aos cidadãos e a possibilidade de eles participarem da formulação de políticas e de tomada de decisões públicas constituem elementos centrais do próprio sistema democrático, por permitirem que os gestores públicos conheçam e considerem os verdadeiros interesses da coletividade⁹⁰. A implementação de uma governança participativa pelo Judiciário mostra-se uma poderosa forma de participação social permanente, pressionando os demais Poderes a trazerem a população e grupos sociais historicamente vulnerabilizados para o debate público, de modo que os Poderes se sintam encorajados a discutir com a sociedade o processo de tomada de decisão⁹¹.

No que toca ao Judiciário, apesar do relevante papel no Estado Democrático de Direito, é o mais fechado dos Poderes da República brasileira, seja por seus membros não serem escolhidos diretamente pela população pelo voto direto, seja pela visão da obrigatoriedade que suas decisões sejam eminentemente técnicas e imparciais, sem interferências externas, além do alto grau de simbolismo e

⁸⁹ ELENA, Sandra. MERCADO, Gabriel. Justicia abierta: una aproximación teórica. In: ELENA, Sandra (coord). **Justicia abierta**: aportes para una agenda en construcción. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ, 2018, p. 17-41.

⁹⁰ JIMÉNEZ-GÓMEZ, Carlos E. Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9, p. 231-251, 2017.

⁹¹ BEZERRA, André Augusto Salvador. Justiça Aberta para populações colonizadas: troca de saberes na judicialização das questões políticas: intercambio de conocimientos en la judicialización de cuestiones políticas. **Revista Justiça do Direito**, v. 37, n. 1, p. 202-226, 2023.

formalismo em seus pronunciamentos. Esse cenário de autonomia e independência funcional para o cumprimento apropriado das suas funções jurisdicionais contribui para uma visão limitadora do controle e da participação sociais como se fossem interferências indevidas.

Esse distanciamento social contribui para a perda da sua legitimidade perante a população. Contudo, diante do imperativo democrático de transparência, como fator inclusive de legitimação das suas decisões, exige-se um compromisso para o encontro entre jurisdição e participação popular para a promoção do diálogo entre o Judiciário e a sociedade. Para Sadek⁹², ao Poder Judiciário faltam meios de controle e de participação social.

A participação popular é essencial em uma democracia participativa por possibilitar novos instrumentos de exercício da cidadania inclusiva, a qual expressa valores caros ao constituinte, como a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político e a soberania popular. No processo jurisdicional, é salutar ao magistrado, sempre que possível, resgatar as noções de cidadania para a abertura de consultas e oitivas das coletividades destinatárias das suas decisões, contribuindo para a concretização de direitos. Conforme Primo⁹³, “as instituições participativas são definidas como mecanismos de participação criados por atos normativos diversos, que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes”.

O princípio da participação social se firma com o envolvimento da sociedade civil organizada e das populações tradicionais e de outros entes em procedimentos burocráticos da Administração Pública, inclusive no Poder Judiciário, por meio da utilização e, sobretudo, da prévia oitiva e da consideração de conhecimentos das comunidades tradicionais para a resolução de problemas, a promoção dos direitos humanos e a sua valorização. A realização desse diálogo com o conhecimento de populações tradicionais possibilita a contribuição popular nos assuntos sociais, trazendo à tona aspectos da realidade que devem ser considerados,

⁹² SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

⁹³ PRIMO, Felipe Krusser. **Participação social no poder judiciário e o papel das ouvidorias de justiça**. 156f. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017, p. 38. Disponível em: [file:///C:/Users/claud/Downloads/PSOP0595-D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/claud/Downloads/PSOP0595-D%20(1).pdf) Acesso em: maio 2024.

tornando-as agentes ativos na tomada de decisão de assuntos que as interessam e as afetam diretamente.

Outrossim, a participação social amplia as possibilidades de comunicação entre o Judiciário e a sociedade, propicia uma contribuição do jurisdicionado para o aperfeiçoamento e a administração do Judiciário, possibilita que a população conheça melhor a atividade judicial e suas dificuldades, a fim de cumprir a sua missão constitucional. Favorece ainda uma vivência de pertencimento e colaboração, bem como oportuniza o controle, a fiscalização e, por conseguinte, a aproximação entre o Judiciário e os destinatários dos seus serviços.

Quer se considere a participação social como advinda do Princípio Democrático ou até do Princípio à Informação – relacionando-a aos deveres de transparência e de prestação de contas dos agentes públicos, fato é que ambas as esferas revelam a contribuição da participação da sociedade para a formulação de políticas públicas e para a implementação de direitos, trazendo ao cidadão o direito-dever de participar dos processos de tomada de decisão no país, via espaços públicos, criando uma verdadeira parceria entre a população e o poder público.

Ferramentas para a compreensão da realidade de uma forma mais ampla, como o Diamante Ético de Herrera Flores⁹⁴, mostram-se salutares para o exercício da imparcialidade e da igualdade judiciais, enquanto princípios das condutas judiciais. Isto porque, ao mesmo tempo que ampliam e visibilizam marcadores sociais e interseccionalidades, objetivam o processo de análise por meio de um método, o qual pode ser reexaminado por outras pessoas além do julgador, de modo que preconceitos e estereótipos, que poderiam passar despercebidos, são mais facilmente notados.

Innes e Booher⁹⁵ defendem que a verdadeira participação social se daria no modelo colaborativo, incluindo a assistência a grupos vulneráveis mais fracos, tornando possível que estes também sejam ouvidos e tenham seus pontos de vista considerados na formulação das agendas de governo e políticas públicas, em um

⁹⁴ HERRERA, Joaquín Flores. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁹⁵ INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. **Planning Theory & Practice**, Vol 5, nº 4, December 2004, p. 419-436. Disponível em: http://www.csus.edu/ccp/publications/reframing_public_participation_abstract.htm. Acesso em: out. 2023.

esforço de integração dos interesses sociais, inclusive de grupos diversos e individuais envolvidos. A Democracia Participativa traz a valorização das comunidades locais e, no que tange ao Judiciário, torna possível a utilização dos processos como instrumento para garantia de liberdades públicas, de forma que as decisões judiciais estejam mais de acordo com as reais necessidades dos seus destinatários. Por isso, mais do que assegurar a participação social, é imprescindível que se garanta a manifestação de diferentes visões dos diversos grupos sociais existentes na heterogênea sociedade brasileira.

Para que o Judiciário possa melhor cumprir sua missão institucional e democratizar as suas ações, é fundamental a construção de um canal direto de comunicação com a sociedade, com debates públicos e instrumentos de controle que estimulem a transparência das suas atividades, de maneira que o cidadão possa efetivamente participar da gestão do Judiciário e possa melhor conhecer e pleitear seus direitos. A efetiva de direitos e a inclusão social de camadas vulneráveis da população passa pela inclusão política, valendo-se da democracia participativa, pois a participação do cidadão na administração pública é igualmente uma maneira de exercício do poder – artigo 1º da CF.

Essa mudança de mentalidade mostra-se um desafio para o Judiciário contemporâneo que começa a utilizar outras variáveis para julgar e requer seu envolvimento com questões sociais, firmando o seu papel como agente central de efetivação da democracia. Tais questões tornam-se em uma oportunidade para o Judiciário sair do seu isolamento e abrir um canal de comunicação com a sociedade, ainda que via prestação de contas ou cumprimento do dever de informação.

Quando o magistrado se afasta da comunidade cujos conflitos precisa solucionar, incorre em grandes chances de deixar de enxergar-se como membro desse mesmo grupo social, reduzindo os seus parâmetros para a tomada de decisão e a sua legitimidade. Os isolamentos social e institucional deterioram a própria noção de democracia. De outra banda, quando se ampliam os argumentos de discussão e o alcance das decisões para a implementação dos direitos previstos na Constituição, amplia-se a atuação democrática e, em consequência, a legitimidade judicial.

A responsabilidade pela construção de uma cultura democrática no Poder Judiciário não pode ser monopolizada apenas pelo próprio Judiciário ou por um único ator social. A diversidade de valores e ideias, qualidade da democracia, deve ser

discutida amplamente por toda a sociedade⁹⁶. Espaços coletivos para a construção e o debate de ideias para a solução de problemas sociais comuns que também atingem ao Judiciário contribuem para a promoção de sociedades mais inclusivas, coadunando-se, inclusive com os objetivos da Organização das Nações Unidas para a composição dos objetivos do milênio, com fins de construção de instituições sólidas, eficazes e democráticas.

Um verdadeiro diálogo com a sociedade favorece um Judiciário democrático e capaz de proporcionar um acesso à justiça de qualidade e eficiente, com “cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da justiça”, em uma verdadeira “justiça democrática de proximidade”⁹⁷.

A participação social como nova política de Justiça deve realizar-se não somente na via jurisdicional com o julgamento de processos concernentes a temas relacionados à concretização de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, como também na própria adequação e organização da estrutura e administração judiciária, sempre com fins a prestar um serviço eficiente para cumprir a sua função institucional⁹⁸.

Do exposto, salienta-se que a democracia não é apenas majoritária, circunstância que é o fundamento para as minorias procurarem o Judiciário, a fim de serem ouvidas, pois é função democrática do Judiciário proteger as minorias. Todavia, ainda assim, sempre se discute a legitimidade democrática do Judiciário, pois seus membros não são eleitos pelo povo. Daí a ideia de participação social, como forma de compensar essa falta de legitimidade eleitoral, e a participação social é um princípio de Governança defendido pela ideia de Justiça Aberta.

É sobre a Governança Judicial, defendida pela ideia de Justiça Aberta, que se aborda na próxima seção, articulando também com a Rede de Governança do Conselho Nacional de Justiça que pretende alargar a democracia participativa no Poder Judiciário brasileiro.

⁹⁶ LIMA, Martônio Mont; BARRETO, Alverne. Democracia no poder judiciário. **Revista Direito e Liberdade**, v. 1, n. 1, p. 317-330, 2010.

⁹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 86.

⁹⁸ ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. **Participação social no Judiciário como instrumento para a democratização da justiça**. 2010. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escriv_ao_2010.pdf. Acesso em: out. 2022.

2.3 Participação Social como Princípio de Governança no Poder Judiciário Brasileiro

A partir das noções de democracia e de Justiça Aberta expostas nos itens precedentes, espera-se que o Poder Judiciário atue com padrões voltados para um bom desempenho e para a eficiência nos seus serviços, relacionando-se com as concepções de Governança, que se procura delimitar neste tópico.

Conforme discussão realizada por esta autora⁹⁹, observa-se, que desde a Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, a pretensão da Administração Pública para substituição do modelo de administração burocrático pelo gerencial, fundamentado na busca por resultados, fato que no Judiciário culminou na Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004 e na criação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

À luz de Sadek¹⁰⁰, verifica-se que a Reforma do Judiciário, mais do que a discussão sobre a aplicação da eficiência administrativa, trouxe para o debate questões como o desempenho judicial para a prestação de um serviço público, além do papel político por ele exercido.

Gomes¹⁰¹ frisa que a Emenda Constitucional n. 45/2004, orientada pelos valores da eficiência e da segurança, além de positivar o direito à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal), dispôs sobre a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro do Judiciário, com membros não integrantes da magistratura, o que corresponde a uma participação mais ampla da sociedade civil na gestão de assuntos do Judiciário, sobretudo o controle da sua atuação administrativa e financeira e também o cumprimento dos deveres funcionais pelos juízes.

⁹⁹ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁰⁰ SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010 *apud* GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024. .

¹⁰¹ *Ibid.*

Ao citar Sadek, Gomes afirma que o Conselho Nacional de Justiça constitui um órgão heterogêneo de controle interno, destinado a fomentar a transparência e a participação social no Poder Judiciário, com fins de construir uma governança judicial democrática¹⁰². O histórico de baixa participação popular brasileiro e a falta de discussões para a construção da agenda para políticas públicas alcançam mais ainda o Judiciário, uma vez que seus membros não são escolhidos diretamente pela população.

Valendo-se de teorias modernas da Administração¹⁰³, o planejamento estratégico passou a ser utilizado na gestão pública com fins de determinar objetivos específicos e definir as ações práticas a serem implementadas para alcançá-los. A estruturação de um estado em redes possibilita a representação de minorias organizadas, tornando-as capazes de interferir na distribuição de recursos e formulação de políticas públicas, a partir de uma construção coletiva e com responsabilidade compartilhada¹⁰⁴.

A gestão pública fundamentada na governança pressupõe medidas responsivas dos agentes públicos e requer interação com atores sociais em relações estruturadas¹⁰⁵, associando-se ao próprio conceito de redes. A ideia de sociedade em redes foi desenvolvida por Castells¹⁰⁶, correlacionando-a à revolução tecnológica na área da informação, com abrangência global, e modificação de “processos produtivos e de experiência, poder e cultura [...], com expansão penetrante em toda a estrutura social [...], o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder”.

Araújo, Gomes e Rego acentuam que esse cenário de sociedade em redes ensejou a evolução da gestão pública burocrática e hierarquizada tradicional para a governança colaborativa, caracterizada pela tomada de decisões coletivas com outros

¹⁰² SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010 *apud* GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁰³ PORTER, Michael. E. O que é estratégia. **Harvard Business Review**, v. 74, n. 6, p. 61-78, 1996.

¹⁰⁴ BALLESTEROS, Paula. K. Rodrigues. **Governança democrática: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil**. 2012. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

¹⁰⁵ BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 103-114, 2011.

¹⁰⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

órgãos estatais e agentes sociais no gerenciamento de políticas públicas de interesse comum para um serviço público eficiente e comprometido com resultados. Com fins a uma melhoria da eficiência das ações governamentais, revela-se imperativo o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos e reformulação das funções dos atores participantes do sistema de justiça, em um relacionamento coordenado para execução das políticas públicas judiciárias¹⁰⁷.

Como instrumento de controle interno e heterogêneo, o CNJ nasceu com a função política de aperfeiçoar a governança no Poder Judiciário por meio de um planejamento institucional de ação nacional¹⁰⁸. Após a sua criação, conforme classificação proposta por Negri¹⁰⁹, a estrutura do Poder Judiciário passou a incluir uma governança macro que formularia determinações de gestões a serem transmitidas para todos os demais tribunais brasileiros; uma governança intermediária, efetivada pelos tribunais que continuam com capacidade de autogestão; e uma governança micro, situada nas unidades judiciais, as quais realizariam a gestão da serventia e a gestão processual quanto ao trâmite dos litígios apresentados, finalizam Araújo, Gomes e Rego¹¹⁰.

De tal maneira, ademais de viabilizar uma maior transparência das ações, metas e realizações do Judiciário, dados até então desconhecidos, a criação do CNJ tornou possível debates e pesquisas da ação judicial, bem como estudos sobre seus resultados e eficiência de suas ações, atraindo o interesse da sociedade no seu funcionamento. Com isso, o Judiciário ganhou função mais ativa no desenvolvimento de políticas públicas, participando de discussões e decisões de temas sensíveis, com fins de concretizar direitos fundamentais¹¹¹.

¹⁰⁷ ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do. A Rede de Colaboração do Conselho Nacional de Justiça como Instrumento Democrático de Governança: uma Análise da Política Macro Desenvolvida para Cada Ramo da Justiça. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-5/a-rede-de-colaboracao-do-conselho-nacional-de-justica-como-instrumento-democratico-de-governanca-uma-analise-da-politica-macro-desenvolvida-para-cada-ramo-da-justica.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ NEGRI, S. **A produção de valores públicos de gestão no poder judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

¹¹⁰ ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio, Roberto de Marinho Fortes do, *Op. Cit.*

¹¹¹ *Ibid.*

Em 2009, o CNJ implementou o planejamento estratégico do Judiciário brasileiro com metas e objetivos a serem implementados por todos os tribunais, a fim de incrementar a produtividade, a transparência e a similitude gerencial, enfatizam Araújo, Gomes e Rego¹¹². A Resolução n. 70 de 18 de março de 2009 destacou a importância da fixação de metas de produtividade, de curto, médio e longo prazos, relacionadas a indicadores de resultados e planos de ação antecipadamente delimitados. Tal iniciativa marcou o início de um novo modelo de gestão do Poder Judiciário, com controle dos seus resultados, ainda que apenas quantitativo, porém útil para a mensuração do seu desempenho e produção de resultados qualitativos esperados pela sociedade. O primeiro ciclo de gestão estratégica ocorreu de 2009 a 2014.

Após a fase inicial de implantação e primeiro ciclo, no ano de 2014 foi formulado um novo planejamento estratégico, para o período de 2015 a 2020. Nesse segundo circuito estratégico, engendrou-se a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, fixando-se a obrigação de os tribunais formularem seus planos estratégicos em consonância com o plano nacional e em cumprimento aos macrodesafios do Poder Judiciário e, ainda, com políticas de gestão, como as Metas Nacionais e as Iniciativas Estratégicas Nacionais, bem como Encontros Nacionais anuais do Poder Judiciário¹¹³.

Sabe-se que a Resolução n. 325 de 29 de junho de 2020 disciplina o planejamento estratégico do Poder Judiciário para o período de 2021 a 2026. Para a etapa, foram estruturados 12 macrodesafios para o Poder Judiciário Nacional, divididos em três grandes perspectivas: grupo sociedade, relacionados à garantia dos direitos fundamentais e ao fortalecimento da relação institucional do Judiciário com a sociedade; grupo de processos internos, acerca da agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, do enfrentamento à corrupção, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais, da prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos, da consolidação do sistema de precedentes obrigatórios, da promoção

¹¹² ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do. A Rede de Colaboração do Conselho Nacional de Justiça como Instrumento Democrático de Governança: uma Análise da Política Macro Desenvolvida para Cada Ramo da Justiça. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-5/a-rede-de-colaboracao-do-conselho-nacional-de-justica-como-instrumento-democratico-de-governanca-uma-analise-da-politica-macro-desenvolvida-para-cada-ramo-da-justica.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹¹³ *Ibid.*

da sustentabilidade, do aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal, do aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária; grupo de aprendizado e crescimento, concernente ao aperfeiçoamento da gestão de pessoas, ao aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira, ao fortalecimento da estratégia nacional de tecnologia da informação e de proteção de dados¹¹⁴.

Também a referida Resolução também fixou critérios para avaliação e monitoramento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, são eles: o exame dos indicadores de desempenho da Estratégia do Judiciário, o estudo dos resultados das Metas Nacionais e Metas Específicas por ramo de Justiça; a investigação da execução de programas, projetos e ações realizados pelos órgãos do Poder Judiciário que viabilizem a cobertura dos macrodesafios do Poder Judiciário, dos seus indicadores de desempenho e das suas metas nacionais.

Com fins de aperfeiçoar a sua governança, no ano de 2013, o CNJ estabeleceu a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário – Portaria n. 138 de 23 de agosto de 2013, posteriormente revogada pela Portaria n. 59 de 23 de abril de 2019, com a criação do Comitê Gestor Nacional, Comitês Gestores por Segmento de Justiça e Subcomitês Gestores dos Segmentos de Justiça em todos os tribunais, visando à construção de uma estratégia nacional, observando as peculiaridades de cada ramo da Justiça, para cumprimento das suas funções objetivas e, sobretudo, implementar a nova forma de gestão para uma justiça democrática e participativa¹¹⁵.

Já a Resolução n. 221 de 10 de maio de 2016 do CNJ delineou os princípios e as diretrizes básicas para a governança colaborativa no Judiciário; promoveu a participação coletiva para a formulação de políticas judiciais por intermédio de grupos de trabalho, consultas, ouvidorias, audiências públicas com servidores e entidades coletivas, de modo a possibilitar a construção dialógica desse novo modelo de

¹¹⁴ ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do. A Rede de Colaboração do Conselho Nacional de Justiça como Instrumento Democrático de Governança: uma Análise da Política Macro Desenvolvida para Cada Ramo da Justiça. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-5/a-rede-de-colaboracao-do-conselho-nacional-de-justica-como-instrumento-democratico-de-governanca-uma-analise-da-politica-macro-desenvolvida-para-cada-ramo-da-justica.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹¹⁵ *Ibid.*

governança. A Portaria n. 114 de 06 de setembro de 2016 fixou as diretrizes para a execução desses processos participativos no Poder Judiciário¹¹⁶.

Na definição das políticas judiciárias e metas nacionais do Poder Judiciário, o CNJ fomentou o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, consoante com princípios democráticos e de gestão participativa, para consolidação da sua governança por meio de uma gestão em rede com integração dos tribunais, magistrados, servidores, jurisdicionados e sociedade civil em geral. Tais fundamentos demonstram o fortalecimento de uma governança democrática que busca a aproximação entre o Judiciário e a sociedade, o diálogo institucional, a cooperação e a integração entre os órgãos.

A efetiva participação da sociedade na gestão judiciária intentada pelo CNJ requer governança em rede, liderança dos representantes das redes, a transparência dos agentes públicos e uma real disponibilização de instrumentos e formas de participação social¹¹⁷.

De forma resumida, pode-se dizer que, com base no referencial teórico adotado, constatou-se que uma maior participação social no Poder Judiciário, ainda que pela via da transparência ou da *accountability*, é basilar para o incremento da sua legitimidade perante a população. Com atenção voltada às necessidades de melhoria da eficácia, do desempenho e da celeridade dos serviços judiciais, buscou-se evidenciar como a participação social pode aumentar a *accountability* e a transparência e, por conseguinte, a legitimidade do Poder Judiciário.

Araújo, Gomes e Rego¹¹⁸ apontam que, em um Estado Democrático de Direito, que concebe o povo como soberano, a participação da sociedade civil para fiscalização dos agentes estatais é imprescindível para a concretização de uma genuína democracia e legitimação dos seus representantes. Sobretudo para o

¹¹⁶ ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do. A Rede de Colaboração do Conselho Nacional de Justiça como Instrumento Democrático de Governança: uma Análise da Política Macro Desenvolvida para Cada Ramo da Justiça. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-5/a-rede-de-colaboracao-do-conselho-nacional-de-justica-como-instrumento-democratico-de-governanca-uma-analise-da-politica-macro-desenvolvida-para-cada-ramo-da-justica.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹¹⁷ NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. Editora Blucher, 2020.

¹¹⁸ ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do, *Op. Cit.*

Judiciário, cujos membros não são eleitos pelo voto direto, isto é, inexistente *accountability* vertical eleitoral, a legitimidade democrática de seus agentes advém da Constituição Federal e das leis que fixam as suas regras de ingresso. Portanto, aqui, exige-se o fortalecimento de instrumentos de *accountabilities* horizontal e social.

Gomes¹¹⁹ assinala que a governança judicial busca identificar práticas que tornem possível a alocação mais eficiente de recursos escassos para a gestão dos órgãos administrativos e prestação do serviço jurisdicional. No âmbito do Judiciário, a governança também pode ser desenvolvida por intermédio de práticas políticas com a participação da sociedade civil, inclusive os grupos sociais envolvidos no litígio, o que deve contribuir para a melhoria do serviço da prestação jurisdicional, acarretando a democratização do acesso à Justiça e expansão do espaço judicial e da atuação dos operadores do sistema de justiça. Essas compreensões, quando aplicadas de forma efetiva às atividades judiciais, contribuem para a concretização dos valores preconizados pela Justiça Aberta, principalmente quanto à prestação de contas da efetividade dos serviços à população.

Verifica-se que, especificamente sobre a governança judicial, o alargamento da participação da sociedade nas decisões e elaboração de estratégias em busca de soluções para os problemas do Judiciário, envolvendo-os no processo de tomada de uma decisão pela qual serão afetados, proporcionando um funcionamento conforme as expectativas do cidadão. Há a realocação para o centro das discussões de estratos oprimidos da sociedade que são alçados à categoria de sujeitos de direitos e aptos a contribuir para a construção da solução do caso concreto¹²⁰.

Adotando os conceitos de governança e de participação social, conceitos plurais, como guias para a análise da legitimidade e eficiência do Poder Judiciário, constata-se possibilidades mais concretas de desenvolvimento de estudo sistêmico, valendo-se da análise de variáveis que interferem na sua atividade para que, com criatividade e com disposição coletiva, seja possível cocriar diferentes formas de

¹¹⁹ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²⁰ *Ibid.*

atender as necessidades do jurisdicionado e construir pontes para melhoria do alcance de suas políticas públicas.

2.3.1 Governança Judicial em um Estado Democrático de Direito

Em uma Democracia, o Poder Judiciário exerce a função legal de aplicar a lei e resolver os conflitos, e a função política de freios e contrapesos, em sistema republicano. Em princípio, o Poder Judiciário se revela fechado e distante, situação, em muito, fundamentada na busca da imparcialidade, a qual seria um elemento importante para a sua legitimidade e cumprimento social das suas decisões. E mais, o Judiciário acostumou-se a agir somente quando provocado e após a ocorrência do dano, conforme princípio da inércia da jurisdição, mantendo-se distante dos debates sociais e conservador quanto às mudanças da sociedade¹²¹.

À luz de Ferraz Júnior¹²², tem-se que a neutralização do Judiciário, fundada na necessidade de mais do que ser, transparece imparcial, no modelo de separação de Poderes idealizado pelo Liberalismo do Estado Moderno, com corolário no princípio da legalidade que, por seu turno, traz imbuído o princípio da igualdade, ainda que inicialmente apenas na dimensão formal, afastou-o de interesses nas questões econômicas e sociais externas, ocasionando um distanciamento em relação à sua própria atuação¹²³. Na verdade, o Judiciário politicamente neutro, em um contexto de nascimento de Estado Liberal burguês, estaria sempre adstrito a fazer subsunção de situações concretas e passadas a uma legislação abstrata com função meramente instrumental¹²⁴.

Mais tarde, com o advento do Constitucionalismo e dos direitos sociais, com as transformações advindas da sociedade e do próprio Estado Liberal, o Judiciário foi desafiado a reinterpretar a sua neutralidade, começando a ter de

¹²¹ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²² FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? **Revista Usp**, n. 21, p. 12-21, 1994.

¹²³ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

¹²⁴ LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**, Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

declinar-se sobre assuntos relacionados a políticas públicas, acarretando uma nova leitura da separação dos Poderes e a demanda de suas decisões abandonarem uma negativa, de mera proteção de direitos, para uma ação empreendedora de acesso à cidadania. De tal maneira, o Judiciário passa a atuar para o alcance das finalidades democráticas e de concretização da igualdade material, no Estado Social¹²⁵.

De acordo com Gomes¹²⁶, a democracia tem, dentre seus fundamentos, ideais de igualdade de oportunidades e reconhecimento de direitos de minorias, o que culmina em uma diversidade de matérias a serem demandas submetidas ao crivo dos juízes brasileiros. O debate acerca da democratização do Poder Judiciário tem como um dos temas centrais a ampliação do acesso à justiça, como se o mero alargamento quantitativo do ingresso de ações fosse, por si só, capaz de melhorar o serviço público da prestação jurisdicional.

Campos¹²⁷ acentua que o exercício de uma democracia verdadeiramente participativa perpassa pela consciência popular de possuidor de direitos individuais e não somente consumidor dos serviços públicos. Em meio às formas de democratização da administração, Canotilho¹²⁸ elenca a transparência e a publicidade dos procedimentos, juntamente com a gestão participativa via participação de cidadãos por meio de organizações populares de base.

No âmbito da governança, Frey¹²⁹ considera que pode ser apontada como democrática a instituição pública que, sob o âmbito da administração pública, suplantou a gestão e a tomada de decisão centralizadora baseada em nichos e passou a conceber a colaboração entre os setores internos e entre agentes, estando aqui incluídos grupos sociais e indivíduos, tornando possível a participação social na prestação do serviço público. Sob o viés sociológico, a governança democrática denotaria a capacidade de organização e mobilização da sociedade para agir de

¹²⁵ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

¹²⁸ GOMES, Canotilho José Joaquim. **Direito constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1983, p. 183.

¹²⁹ FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

maneira ativa e continuada na vida política, tornando possível a construção conjunta e em cooperação de políticas públicas¹³⁰.

A partir das lições de Bevir¹³¹, constata-se que as primeiras ideias de governança surgiram, em grande parte, por conta de uma crise do Estado modernista, concebida de duas ondas analiticamente distintas da reforma do setor público: primeiro, a reforma no conceito econômico de racionalidade alavancada pelo neoliberalismo e as terceirizações de algumas outrora atividades estatais; segundo, reforma no conceito sociológico de racionalidade, com a governança *joined-up* (quando diferentes setores do governo trabalham em conjunto para o alcance de metas e objetivos em comum, em colaboração de objetivos e resultados), Terceira Via (o Estado reduziria sua atuação na economia, continuando com mecanismos de controle e enfrentamento a desigualdades sociais, cedendo espaço para a iniciativa privada), redes e parcerias. Ao mesmo tempo, ressalta o citado autor que o termo governança se refere a organização e ação pública, os quais moveram-se da hierarquiência e da burocracia para os mercados e as redes, com uma visão mais abrangente da gestão pública, saindo da ação estatal estritamente econômica, para abranger dimensões políticas e sociais¹³².

As compreensões de “Estado e sociedade em rede” foram introduzidas por Castells¹³³, com referência ao quadro da Era da Informação da sociedade contemporânea, o autor defende alterações das percepções de tempo e espaço, reconstruindo a economia e a sociedade, diante de uma nova tecnologia que proporciona diversas possibilidades de consumo e mercados, com superação das formas sociais preexistentes, situações que mudariam, inclusive, a forma de organização dos Estados¹³⁴.

Nesse contexto, o conceito de governança tornou-se amplo, com significados múltiplos, aplicáveis a instituições públicas e privadas, com perspectivas

¹³⁰ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹³¹ BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 103-114, 2011.

¹³² GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

¹³³ CASTELLS, Manuel; ESPANHA, Rita. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 2007.

¹³⁴ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

gerais e mais técnicas, sentidos econômicos, políticos e sociais, relacionadas a eficiência e legitimidade¹³⁵. Seja no setor público ou no privado, governança se conecta com métodos de controle das organizações com fins de alcance dos seus objetivos¹³⁶. Aponta De Araújo¹³⁷ que a governança pública é passível de ser entendida como o conjunto de arranjos institucionais de tomada e execução de decisões públicas, incluindo os atores, as estruturas e as relações entre os atores sociais, como também em uma concepção normativa para abranger a solução dos problemas coletivos e a qualidade da democracia para o funcionamento do grupo social¹³⁸.

No entanto, hodiernamente, a noção de governança pública precisa ajustar-se com outros valores como proteção dos direitos humanos e a promoção da justiça social, passando para uma Nova Gestão Pública, na qual se reconhece a pluralidade do Estado atual e a possibilidade de diversos atores sociais contribuírem para a formulação das políticas públicas e prestação dos serviços públicos¹³⁹.

Gomes¹⁴⁰ acentua que, no Brasil, o conceito formal de governança, para o setor público, é extraído do Referencial Básico de Governança, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, no qual se lê: “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹⁴¹. Fato é que o conceito de governança pública encerra a gestão

¹³⁵ LEVI-FAUR, David. **From “big government” to “big governance”?** 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/34384/chapter-abstract/291586068?redirectedFrom=fulltext&login=false>. Acesso em: maio 2023.

¹³⁶ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 183-202, 2012.

¹³⁷ DE ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Estado, Direito e políticas públicas: o papel do juiz em uma dinâmica de governança. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 11-27, Setembro-Outubro/2019. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/139326/estado_direito_politicas_araujo.pdf

¹³⁸ LONGO, Francisco. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. São Paulo: ed. Longo e Ysa, p. 15-36. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2C1HO2F>. Acesso em: ago. 2023.

¹³⁹ DICKINSON, Helen et al. From new public management to new public governance: The implications for a ‘new public service’. **The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business**, v. 41, p. 41-60, 2016.

¹⁴⁰ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS – Encontro de Administração da Justiça**. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁴¹ TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília: TCU, 2020.

compartilhada de políticas públicas, que devem ser pautadas pela eficácia e pela eficiência, fruto da nova realidade enfrentada pelos Estados, desde o fim do século XX¹⁴².

2.3.2 Governança e Participação Social no Poder Judiciário

Partindo das reflexões de Gomes¹⁴³, observa-se que a noção de governança exposta na seção anterior indica que a boa governança carrega as ideias de transparência, responsabilidade e prestação de contas da gestão pública, com possibilidade de cobrança de resultados e soluções adequadas às demandas, favorecendo a democracia participativa com participação popular, construindo um governo dialógico, cooperativo e mais horizontal, orientado pela concretização dos direitos fundamentais e vedação ao arbítrio.

Fixadas essas proposições, discute-se a relação entre governança e participação social, sobretudo como eles contribuem para incremento da legitimidade do Judiciário junto à população e pelo caminho dos valores da Justiça Aberta.

Para Claessens¹⁴⁴ a boa governança cooperativa é associada à diminuição dos custos de capital e aprimoramento nos resultados via eficiência, equidade e aprimoramento das relações com *stakeholders*, paradigmas que podem ser deslocados para o campo da atuação estatal. A governança encerra a capacidade de o Estado de se organizar e administrar, ao mesmo tempo em que mantém uma relação de interesse em construir políticas públicas e trazer para o campo da tomada de decisões a percepção de grupos sociais que serão afetados por determinada ação estatal¹⁴⁵.

A partir da interação, com um diálogo pautado na colaboração, entre atores sociais, há a percepção de novos pontos de vista e a possibilidade de melhor

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: maio 2023.

¹⁴² GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ CLAESSENS, Stijn. *Corporate governance and development*. **The World bank research observer**, v. 21, n. 1, p. 91-122, 2006.

¹⁴⁵ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

adequação nos processos de definição da agenda pública e implementação de políticas públicas, trazendo maior legitimidade ao processo decisório e à gestão de recursos escassos, bem como colocando o cidadão no centro da atuação pública. De fato, a governança se refere à eficácia na gestão pública para a reorganização na forma de exercício das funções públicas em novas modalidades que prezem pela transparência, responsabilização, *accountability* e a consecução de resultados concretos. Essa nova forma de regulação para exercício do poder estatal encerra uma nova dimensão política na forma do Estado se relacionar com a população, de modo a sair do seu tradicional isolamento burocrático e conceber participativo¹⁴⁶.

Mais do que uma questão de governo, a governança aponta uma lógica de cooperação, de pluralidade, de diálogo nas relações entre os órgãos do estado, os mercados e os agentes sociais na busca de diferentes soluções e parâmetros para a orientação do agir do Governo. Nesse ínterim, assinala Gomes que a governança passa a ser avaliada não apenas pelos resultados das políticas lançadas, como também pela forma como exerce o seu poder, relacionando o almejado desenvolvimento econômico com igualdade social e respeito aos direitos humanos¹⁴⁷.

De tal modo, a governança inclui não apenas a forma de administração e organização dos órgãos estatais, abarcando a forma como o poder estatal é adquirido e exercido dentro da sociedade, de modo a concretizar e atender aos anseios da população que representa¹⁴⁸. Maria Helena Santos¹⁴⁹, ao discorrer sobre governança e democracia, defende que, em uma democracia, a governança inclui “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.

¹⁴⁶ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ RODRIGUES, José Geraldo Loureiro. **Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional**. 170f. Tese de Doutorado. Dissertação (mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

¹⁴⁹ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, p. 341, 1997.

Nessa esteira, Silva¹⁵⁰ argumenta que, em uma sociedade de redes, o modelo de governança relaciona-se com o novo modelo de governança social, com orientação participativa e democrática, introduzindo a necessidade de experiências inovadoras no serviço público para atender a um cidadão consciente do serviço que precisa receber. Com isso, a autora citada visualiza a oportunidade de redefinição das relações entre Estado e sociedade, com trânsito participativo entre as instituições e os cidadãos, além da construção de um espaço público sociogovernamental para participações de cidadania. A autora preconiza: “a tendência de gestão estatal se consolida como uma governança atenta à cooperação e participação da sociedade civil, cuja meta é conferir a titularidade do poder político aos cidadãos”¹⁵¹.

Com o objetivo de formular um modelo teórico-metodológico de governança judicial, Akutsu e Guimarães¹⁵², com base na teoria dos custos de transação de Williamson, cujo objetivo era avaliar a eficiência das transações realizadas pelas organizações, e na teoria da agência de Jensen e Meckling, que visavam analisar as relações daquele que delega (o principal) e aquele que executará o trabalho (o agente), reconhecem que o conceito de governança é multifacetado e plural, alinhado com práticas de gestão e controle das organizações para o alcance de seus objetivos.

Referidos autores propuseram um conceito de governança como “conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessárias ao exercício de práticas de gestão que busquem alinhar expectativas legítimas dos múltiplos atores do sistema judicial relativas ao exercício da Justiça”. E ainda, delimitaram seis dimensões principais da governança judicial: independência judicial; *accountability*; desempenho do sistema judicial; acessibilidade à Justiça; recursos estratégicos do Poder Judiciário e estrutura do Poder Judiciário; e três níveis de análises: nível de ambiente institucional, nível de práticas de governança propriamente dita e nível individual¹⁵³.

¹⁵⁰ SILVA, Maria Coeli Nobre da. **Governança judicial**: a justiça restaurativa na efetivação da “kracia” no poder judiciário. 2015, p. 159. Fortaleza. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/102488>. Acesso em: 6 jun. 2024.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. Revista de Administração Pública, v. 49, p. 942, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rPJFNtDFcKVNtVBpCK5zvL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: out. 2022.

¹⁵³ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 183-202, 2012.

Especialmente ao Poder Judiciário, a concretização da governança judicial, por meio da participação popular, é essencial não apenas para a concretização da cidadania, mas, sobretudo, para conhecer e ouvir os verdadeiros anseios das pessoas envolvidas nos litígios apresentados, fato que contribui para a outorga da sua legitimidade democrática enquanto regulador de conflitos sociais¹⁵⁴. Com efeito, para o Poder Judiciário, a Nova Governança Pública encerra a alteração da burocracia amparada na hierarquia e na estrita legalidade para a inovação baseada em vetores como sustentabilidade, transparência, democracia e solidariedade¹⁵⁵.

Com essa noção de controle interno e heterogêneo, o CNJ nasceu com a função política de aperfeiçoar a governança no Poder Judiciário por meio de um planejamento institucional de ação nacional¹⁵⁶. Após a criação do CNJ, conforme classificação proposta por Bucci¹⁵⁷, em estudo sobre a direção política e suas estruturas, a disposição do Poder Judiciário passou a incluir uma governança macro que formularia determinações de gestões a serem transmitidas para todos os demais tribunais brasileiros, ou seja, decisões políticas fundamentais e de planejamento de longo prazo; uma governança intermediária, efetivada pelos tribunais que continuam com capacidade de autogestão e desenho de ações institucionalizadas, e uma governança micro situada nas unidades judiciais, os quais realizariam a gestão da unidade e a gestão processual quanto ao trâmite dos litígios apresentados, com as iniciativas práticas para a consecução das metas e, sobretudo, as decisões judiciais dos litígios¹⁵⁸.

Além de viabilizar uma maior transparência das ações, metas e realizações do Judiciário, dados até então desconhecidos, a criação do CNJ tornou possível debates e pesquisas da ação judicial, além de estudos sobre seus resultados e

¹⁵⁴ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁵⁵ DE MORAES, Beatriz Fruet; LUNARDI, Fabrício Castagna; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. OS CENTROS DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO. **Synesis** (ISSN 1984-6754), v. 15, n. 1, p. 258-282, 2023.

¹⁵⁶ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

¹⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2021.

¹⁵⁸ NEGRI, S. **A produção de valores públicos de gestão no poder judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

eficiência de suas ações, proporcionando o interesse da sociedade no seu funcionamento. Frisa Gomes¹⁵⁹ que, com isso, o Judiciário ganhou função mais ativa no desenvolvimento de políticas públicas, participando de debates e decisões de temas sensíveis, com fins de concretizar direitos fundamentais.

A ideia de governança judicial se relaciona com a Justiça Aberta, quando há preceitos comuns como a transparência, a prestação de contas e o uso de tecnologias para melhoria de desempenho, conduzindo para a colaboração dos destinatários na construção das políticas e serviços judiciais, o que também dialoga com a participação social no Judiciário.

2.3.3 Participação Social e Accountability

A noção de *accountability* mostra-se imprescindível, quando se relaciona à ideia de prestação de contas do agente público para o administrado, responsabilização por eventual má conduta e transparência. O termo ainda revela um contínuo cuidado com a fiscalização das instituições e o modelo de exercício do poder do Estado adotado. O conceito de *accountability* é bidimensional, trazendo a obrigação ao agente público de informar e justificar as suas ações, como ainda a possibilidade de serem responsabilizados, via imposição de sanções, por violação de regras de conduta.

De acordo com Campos¹⁶⁰, *accountability* relaciona-se diretamente com democracia, pois, quanto maior o estágio democrático de um governo, maior seria a sua disposição para o desenvolvimento de mecanismos de *accountability*. Assim, Gomes¹⁶¹ aponta que, em um Estado de Direito, a *accountability* surge como limite efetivo para o Governo, dentro de um modelo legal estabelecido que fixa poderes e obrigações a órgãos e agentes estatais, além de proteção aos direitos dos cidadãos, por intermédio de instrumentos judiciais imparciais, acessíveis e previsíveis, com fins

¹⁵⁹ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁶⁰ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

¹⁶¹ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

de consolidar um Governo limitado e responsivo. Com efeito, a *accountability* relaciona-se com a democracia e, por conseguinte, na soberania popular, quando os governos, agentes e serviços públicos devem ser responsáveis e efetivos perante os cidadãos.

A *accountability* pode ocorrer nas modalidades vertical, com relação entre membros de diferentes hierarquias, incluindo a *accountability* social, pela prestação de contas dos agentes públicos com a sociedade, eis que foram, em regra, escolhidos pelos eleitores para o exercício da função pública; e horizontal, com instâncias no mesmo nível hierárquico e controle recíproco de poderes, com certo grau de independência entre si, com fundamento na separação de poderes e sistema de freios e contrapesos¹⁶². Gomes¹⁶³ aponta que o referido autor ainda defende que o acesso à informação e a liberdade de associação são, também, instrumentos de *accountability* vertical, com transparência e acesso das informações à população, porquanto viabilizam o oferecimento de denúncias por ato ilícitos e reivindicações às autoridades estatais, relacionando *accountability* à participação dos cidadãos no processo democrático. Nessa dimensão, a *accountability* se aproxima da participação social; contudo os conceitos não se confundem, aparecendo ambos como princípios autônomos da Justiça Aberta. No caso do Judiciário, observa-se a primeira modalidade, pela prestação de contas à sociedade, e a segunda, com o controle do CNJ, por intermédio das metas de julgamento¹⁶⁴.

É consenso que a noção de *accountability* relaciona-se com a existência de poder e a exigência de controle, seja via prestação de contas ou responsabilização na gestão da coisa pública. É pela participação que o cidadão pode compartilhar do poder com os agentes públicos e construir, de forma dialogada, soluções e tomar decisões de interesse da comunidade. O aperfeiçoamento da *accountability* requer que os cidadãos sejam capazes de participar da formulação das agendas para

¹⁶² O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**: Revista de Cultura e Política, p. 27-54, 1998.

¹⁶³ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁶⁴ FERREIRA, Pedro Henrique Azevedo Lopes. **Reforma estatal, accountability e metas do Judiciário**: as influências de uma administração baseada na busca por resultados no elemento qualitativo da prestação jurisdicional. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/40435>. Acesso em: abr. 2023.

implementação de políticas públicas e formulação de metas coletivas para a sua coletividade, bem como a existência de instrumentos de controle efetivos que assegurem o controle público das ações dos governantes ainda durante seus mandatos, não dependendo apenas da resposta popular via eleições¹⁶⁵.

Verifica-se que, hodiernamente, outros modelos de *accountability* vêm sendo visualizados, como *accountability* social e *accountabilities* vertical eleitoral, defendendo-se a existência de um controle externo realizado também pelos grupos sociais e pelos cidadãos. Todos pressupõem uma maior participação da sociedade civil e dos cidadãos, em um modelo de democracia que não se esgota por ocasião das eleições e diplomação dos seus eleitos, estando aberta a via para debates, buscas de informações e construção dialogada de soluções para problemas públicos diante de recursos escassos¹⁶⁶.

Gomes¹⁶⁷ frisa ainda que não apenas a eficiência, mas a legitimidade social também precisa ser buscada nos modelos de controle interno e externo da administração pública. E a eficiência no julgamento dos processos foi elevada à categoria de direito fundamental com a sua inclusão no art.5º, LXXVIII da Constituição Federal, pelo reconhecimento da razoável duração do processo e dos meios que garantem a celeridade processual também configura uma forma de *accountability* do Judiciário.

Tecnicamente, embora a *accountability* possa existir sem a participação social, um novo modelo de gestão do Judiciário que preze pela eficiência nos serviços pode ser em muito aprimorado com a colaboração do cidadão desde a formulação das políticas públicas, prioridades e metas, deixando de enxergá-lo apenas como um destinatário final. O ganho na qualidade adviria na transparência do desenvolvimento da nova governança, além da responsabilidade e comprometimento dos agentes¹⁶⁸.

Dessa maneira, ao efetivar a prestação jurisdicional, Gomes acentua que o Poder Judiciário precisa possibilitar que os destinatários da sua decisão possam

¹⁶⁵ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

participar da construção dela, pelo diálogo, consulta e parceria com todos os atores do sistema de justiça e comunidades atingidas pelas suas deliberações. Mais do que possibilitar acesso a dados, uma verdadeira governança horizontal exige a constatação dos seus limites, aferição de responsabilidades e reconhecimento da necessidade de prestação de um serviço voltado para o cidadão, com a construção de espaços democráticos de cidadania com base no conhecimento de comunidades locais que dispõem de espaços e capacidades inalcançáveis pelo sistema tradicional de justiça¹⁶⁹.

Nessa concepção de abertura à participação, com a contribuição de agentes externos para a construção das decisões judiciais, o CNJ implementou a sua rede de governança, com a finalidade de compartilhamento de boas experiências de gestão e condução processual, colocando juízes e servidores na formulação do ciclo de políticas públicas dos seus tribunais e do próprio CNJ. O conceito de boa governança preceitua uma conexão entre Estado e sociedade para trabalho conjunto em busca de soluções e resultados para problemas comuns¹⁷⁰.

A participação social no Judiciário pode ser abordada por prismas diversos, como já assinalado por Gomes¹⁷¹: seja com enfoque na governança judicial, trazendo explicações e conceitos relacionados à Administração, ainda que à Administração Pública; seja relacionada ao acesso à justiça, ou ainda à cooperação com entidades para julgamento de ações com impactos sociais. Na primeira abordagem, a participação social se conecta com o implemento de conceitos chaves para a gestão judicial, relacionando-a inclusive com eficácia, desempenho, transparência e celeridade dos serviços judiciais. Também demonstra que a boa governança judicial requer interação com outros atores e, conforme definições operacionais de construtos do modelo de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães¹⁷², há conceitos

¹⁶⁹ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-como-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. Revista de Administração Pública, v. 49, p. 937-958, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rPJFNtfDFcKVntVBpCK5zVL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: out. 2022.

diretamente associados com a participação social como *accountability*, acessibilidade e práticas de governança.

Por outro lado, como propulsora do acesso à justiça, o qual deve ser compreendido não apenas com o ingresso de demanda judicial e da assistência judiciária, contudo, antes, com a capacidade das partes em função das “posições estruturais que ocupam”¹⁷³, Gomes¹⁷⁴ sinaliza que a participação social interfere na organização judiciária, contribuindo para a democratização da justiça, que precisa ser também internamente democrática. Outrossim, na solução de demandas judiciais com impacto social relevante, a participação social possibilita a superação de obstáculos colonialistas na atividade judicial para aplicação de direitos sobre populações colonizadas, a exemplo de negras e indígenas, quando considera saberes não eurocêntricos no exercício das funções, aptas a revelar possibilidades de escuta de populações vulnerabilizadas no âmbito do Judiciário, além da interpretação e aplicação judicial de direitos baseados em uma troca igualitária de saberes¹⁷⁵.

A Justiça Aberta coloca a participação social como um princípio de governança por parte do Judiciário e como algo distinto do *accountability*, quando esse último é também um princípio da Justiça Aberta que se relaciona com a participação social, porém não necessariamente se confunde com ela, em razão de ser a justificação do Estado por seus atos e imputação de responsabilidade a seus agentes.

Retoma-se aqui as ideias de Gomes¹⁷⁶, para quem, em um primeiro momento, a participação social retrata uma evolução do Judiciário para atender à evolução do Estado Democrático de Direito para o Estado Constitucional Democrático de Direito, aumentando a sua legitimidade perante a população, sobretudo quando é o único dos Poderes da República que os seus membros não são eleitos diretamente pelo voto, contudo seu ingresso obedece normas fixadas na legislação, além da

¹⁷³ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Introdução a sociologia da administração da Justiça in Direito em sociedade. *Le droit dans la société*. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 21, p. 11-37, 1986.

¹⁷⁴ GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-come-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

¹⁷⁵ BEZERRA, André Augusto Salvador. Por uma virada ontológica no Judiciário brasileiro: um novo papel a ser desempenhado por negras e indígenas. **Revista Direito e Práxis**, 2023.

¹⁷⁶ GOMES, Monique Ribeiro, *Op. Cit.*

necessidade de suas decisões refletirem a garantia do cumprimento de valores básicos da Constituição para a realização da Justiça.

Ademais, diante da explosão de judicialização, a necessidade de aproximação e de diálogo entre o Poder Público e a sociedade alcança o Judiciário, tornando necessária à sua conformidade a valores relacionados pela Justiça Aberta como inovações tecnológicas, transparência, prestação de contas e participação social, em um reforço da sua legitimidade democrática. Nessa construção, a escuta de populações e grupos tradicionalmente silenciados, via participação social, em uma governança judicial dialogada, pode tornar o Judiciário brasileiro mais eficiente na garantia de direitos, possibilitando o acesso à justiça efetivo.

3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Apresentados a participação social como um dos pilares da Justiça Aberta e o papel do Judiciário para o fortalecimento da democracia e a concretização de direitos, passa-se a versar sobre a população em situação de rua, grupo tradicionalmente marginalizado na sociedade, visando relacionar a participação social com a consolidação da governança judicial.

O objetivo deste capítulo é examinar o acesso à justiça, via participação social, para um grupo social hipervulnerabilizado: a população em situação de rua. Para tanto, revisita-se o referencial teórico sobre acesso à justiça, da socióloga americana Rebecca Sandefur. Em seguida, são expostos dados quantitativos secundários com o perfil das pessoas em situação de rua, no Brasil. Também são analisadas a Política Nacional Judiciária de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e as ações do Poder Judiciário para executá-la, como o Programa Pop Rua Jud e o andamento da ADPF 976, no STF.

3.1 Acesso à Justiça de Grupos Vulnerabilizados

Um dos primeiros anseios humanos é ter uma casa, uma moradia, um local no qual permanecer e chamar de seu. Um abrigo é necessário para a proteção das intempéries climáticas, descanso, referência, ponto de localização, espaço para guarda e depósito de pertences. Mais do que isso, “ter acesso à moradia é ter onde se guardar, onde poder se realizar autonomamente, é ter um lugar de referência e identidade. A moradia é vista como condição de aceitação social, como base estruturante para a inserção social”¹⁷⁷.

O artigo 6º da Constituição Federal elenca a moradia como um dos direitos sociais. Indiscutível o descumprimento de tal direito às pessoas em situação de rua, circunstância que acarreta a inobservância de outros direitos essenciais para o atendimento do mínimo existencial, defendido como substrato para o alcance da dignidade da pessoa humana.

¹⁷⁷ Gaio, Daniel; Diniz, Ana Paula Santos (Ed.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021, p. 3.

Como problema público, a existência de uma população desabrigada nas ruas brasileiras reclama uma atenção estatal. No que tange ao Poder Judiciário, relaciona-se a todos os seus ramos de Justiça, quando, em regra, a pessoa em situação de rua não tem os seus documentos, costuma deixar de votar nas eleições, não tem trabalho, compõe público-alvo para gozo de benefícios sociais e, na hipótese de ser presa em flagrante, não tem residência fixa. Não dispõe, portanto, de comprovante de residência, documento sempre exigido, inclusive para ajuizamento de ação judicial.

Retomando o referencial teórico exposto no primeiro capítulo, de acordo com a socióloga americana Rebecca Sandefur¹⁷⁸, as desigualdades socioeconômicas tornam-se desigualdades na Justiça, de modo que grandes problemas e, por conseguinte, custos sociais poderiam ser eliminados se a atividade judicial fosse desenvolvida de maneira a contemplar aqueles que realmente necessitam dos serviços jurídicos. Esses últimos, seja por falta de recursos ou de informações, terminam por não acessar os serviços judiciários, com repercussões para toda a sociedade.

Sandefur¹⁷⁹ realizou estudo empírico concernente a “problemas de justiça” e a “casos justiciáveis”, os quais corroboram a sua avaliação acerca de como as desigualdades sociais podem transpor o sistema de justiça. Sua análise considera o acesso à justiça a partir de variáveis como gênero, raça e classe social. Para a socióloga americana, na atualidade, o acesso à justiça está reservado a certas pessoas e a determinados tipos de problemas. Em vista disso, a saída corriqueiramente pensada é o aumento da oferta dos “serviços legais”. Contudo, reflete que a melhoria do problema do acesso à justiça perpassa pelo usuário do serviço, isto é, nas experiências das pessoas, em como elas experimentam os problemas passíveis de serem judicializados e a assistência legal que recebem.

A autora pondera que problemas legais são socialmente construídos: para ter consciência de estar em um problema jurídico, a pessoa precisa conviver em um

¹⁷⁸ SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class and gender inequality. **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 339-58, Aug. 2008.

¹⁷⁹ SANDEFUR, Rebecca L. Access to what? **Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 148, n. 1, p. 49-55, winter 2018. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf. Acesso em: set. 2023.

círculo social que o classifique dessa forma. Potenciais litigantes, sem acesso à informação adequada, terminam por aceitar soluções extrajudiciais sem conhecer sobre a opção de judicializar o problema. Lado outro, a falta de informação adequada também perpassa pela escolha do profissional, levando à constituição de advogados não especializados em razão de indicação de parentes ou amigos, ainda que a demanda não seja na área jurídica de expertise do causídico.

Sandefur ainda pontua que os problemas judicializáveis não são distribuídos casualmente entre a população; no entanto, no cruzamento entre a lei e a adversidade diária, por conseguinte, as diferenças de experiências com o sistema de justiça estão relacionadas a desvantagens sociais. Outrossim, desvantagens sociais, a exemplo de deficiência, doença, parentalidade solo, desemprego e moradia ruim, aumentam a probabilidade de o indivíduo ter um problema judicializável. Desta forma, os problemas judicializáveis tendem a aparecer em grupos com problemas sociais, econômicos ou de saúde maiores.

Com efeito, o acesso à justiça de grupos sociais vulneráveis não é garantido pelo mero aumento do número de ações ajuizadas. Na linha do apontado pela socióloga Rebecca Sandefur, o aprofundamento das bases do nosso sistema de justiça, a partir da análise do perfil dos demandantes e das ações por eles intentadas, pode ser utilizado para tentar traçar um mapeamento das reais necessidades, com fins de construir uma estratégia para a prevenção e o combate das dificuldades encontradas.

Como exposto no capítulo anterior, o Judiciário tem sua parcela de responsabilidade na consecução de políticas públicas voltadas à promoção da cidadania. Ademais, o incremento em suas funções de atividades voltadas para o acesso à justiça e ao atendimento a grupos vulneráveis se coaduna com os valores da Justiça Aberta e a concretização de uma governança democrática.

Em específico sobre a população de rua, nos sistemas informatizados do CNJ, não há um identificador ou monitoramento específico para esse grupo social, o que já dificulta, inclusive, a elaboração desta pesquisa.

Fixadas essas premissas teóricas, passa-se ao mapeamento da população em situação de rua no Brasil.

3.2 Dados Estatísticos da População de Rua no Brasil: o que as Pesquisas Revelam

A fim de melhor compreensão do problema, cabe mencionar alguns dados relativos à população de rua. Nesse sentido, estipula-se que cerca de 150 (cento e cinquenta) milhões de pessoas estejam em situação de rua no mundo¹⁸⁰ e 1,8 bilhão de pessoas não disponham de moradia adequada¹⁸¹. Tradicionalmente, a quantidade e o perfil da população brasileira são obtidos a partir dos dados do Censo do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, cujo método principal de obtenção de dados é a visita ao domicílio dos brasileiros. Esta circunstância, por si só, já exclui a população de rua.

A primeira pesquisa de âmbito nacional sobre as pessoas em situação de rua foi realizada, no ano de 2007, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Na ocasião, embora não tenha pesquisado Salvador, foco desta investigação, foram identificadas 31.922 (trinta e um mil, novecentos e vinte e duas) pessoas, maiores de 18 (dezoito) anos, vivendo nas ruas, no Brasil, distribuídas pelas 71 (setenta e uma) cidades – as 23 (vinte e três) capitais, exceto São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, por terem pesquisa recente sobre o tema, e outras 48 cidades com população superior a 300.000 (trezentos mil) habitantes - em que o levantamento foi feito, o que equivale a 0,061% da população desses municípios¹⁸².

As principais características sociodemográficas e econômicas encontradas foram: 82% (oitenta e dois por cento) eram homens; 53% (cinquenta e três por cento) contavam entre 25 (vinte e cinco) e 44 (quarenta e quatro) anos; 67% (sessenta e sete por cento) se declararam pretas ou pardas – percentual superior ao da população brasileira, que em 2008 era 45% (quarenta e cinco por cento); 52% (cinquenta e dois por cento) tinham algum parente residindo na mesma cidade; entre os principais motivos para ingresso nas ruas foram apontados: 36% (trinta e seis por cento)

¹⁸⁰ Dados obtidos em: CHAMIE, Joseph. As Cities Grow, So Do the Numbers of Homeless. **Yale Global Online, New Haven**, 13 de jul. de 2017. Disponível em: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>. Acesso em: jan. 2024.

¹⁸¹ Dados obtidos em: ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing**. Nova York, 2020, p. 3.

¹⁸² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome. **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: mar. 2023.

problemas com drogas ou álcool; 30% (trinta por cento) desemprego e 29% (vinte e nove por cento) desavenças com a família; 76% (setenta e seis por cento) eram originários da mesma cidade ou região em que viviam nas ruas; 71% (setenta e um por cento) exerciam alguma atividade remunerada, sendo 28% (vinte e oito por cento) catadores de materiais recicláveis, 14% (quatorze por cento) flanelinhas; 6% (seis por cento) da construção civil e 4% (quatro por cento) na limpeza - apenas 2% (dois por cento) com carteira assinada; 16% (dezesesseis por cento) sobreviviam do que obtinham pedindo; 25% (vinte e cinco por cento) não dispunham de documento de identificação; 80% (oitenta por cento) declararam conseguir fazer pelo menos uma refeição por dia; 89% (oitenta e nove por cento) disseram não receber benefícios sociais e, entre os que recebiam, 3% (três por cento) era aposentadoria, 2% (dois por cento) Bolsa Família e 1% (um por cento) BPC – benefício de prestação continuada; concernente à escolaridade: 74% (setenta e quatro por cento) sabiam ler e escrever, 17% (dezessete por cento) não sabiam escrever, 8% (oito por cento) assinavam apenas o nome, 64% (sessenta e quatro por cento) não concluíram o Ensino Fundamental, 95% (noventa e cinco por cento) não estudavam na época da pesquisa. Além disso, quase metade dessas pessoas, 48,4% (quarenta e oito vírgula quatro por cento), estava há mais de dois anos dormindo na rua ou sem abrigo e aproximadamente 30% (trinta por cento) dormia nas ruas há mais de cinco anos.

A partir do ano de 2009, o Cadastro Único do Governo Federal¹⁸³ começou a desenvolver formulário específico sobre as pessoas em situação de rua, o Formulário Suplementar 2.

¹⁸³ Base de dados do Governo Federal para programas sociais e outras ações governamentais.

Imagem 1 - Formulário do Cadastro Único do Governo Federal

<p>2.06 - Quais os principais motivos pelos quais (nome) passou a morar na rua/albergue/outro?</p> <p>Este quesito admite múltipla marcação.</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Perda de moradia</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Ameaça/violência</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Problemas com familiares/companheiro(a)</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Alcoolismo/drogas</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Desemprego</p> <p><input type="checkbox"/> 6 - Trabalho</p> <p><input type="checkbox"/> 7 - Tratamento de saúde</p> <p><input type="checkbox"/> 8 - Preferência/opção própria</p> <p><input type="checkbox"/> 9 - Outro</p> <p><input type="checkbox"/> 10 - Não sabe/não lembra</p> <p><input type="checkbox"/> 11 - Não respondeu</p>	<p>2.13: - O que (nome) faz para ganhar dinheiro?</p> <p>Este quesito admite múltipla marcação.</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Construção civil</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Guardador de carro/flanelinha</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Carregador/estivador</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Catador de material reciclável</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Serviços gerais/limpeza /outro</p> <p><input type="checkbox"/> 6 - Pede dinheiro</p> <p><input type="checkbox"/> 7 - Vendas</p> <p><input type="checkbox"/> 8 - Outro</p> <p><input type="checkbox"/> 9 - Não respondeu</p>
---	---

Fonte: Formulário do Cadastro Único do Governo Federal, disponibilizado pelo Ministério da Cidadania.

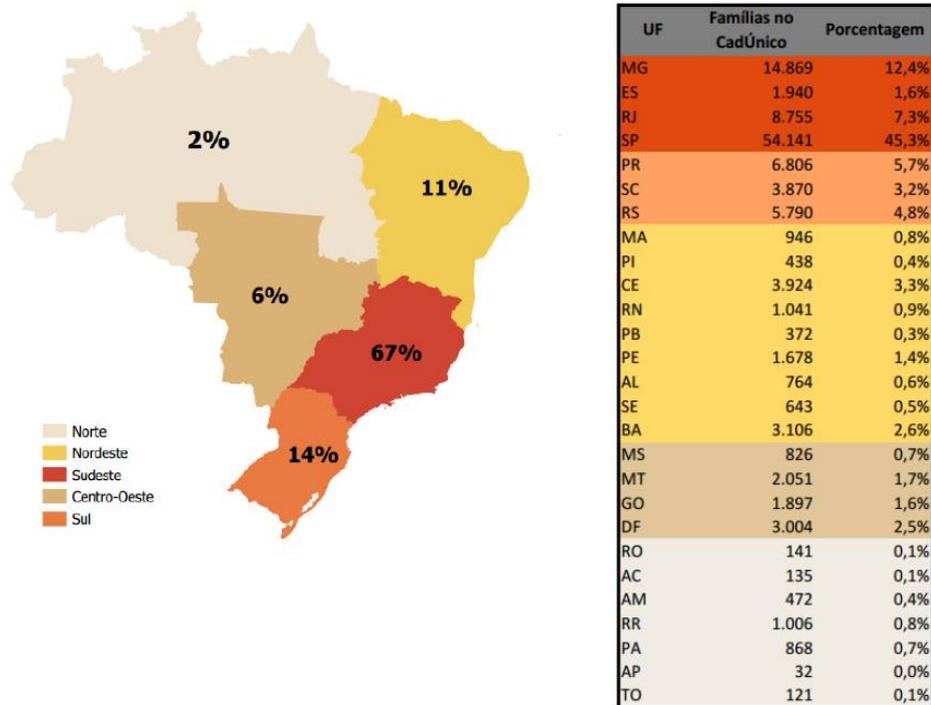
Em 2010, a população em situação de rua foi incluída como seção específica do Cadastro Único. A partir de 2013, as Secretarias de Assistência Social municipais passaram a informar sobre eventuais pesquisas e números sobre as pessoas em situação de rua, subsidiando o Censo Suas do Ministério da Cidadania.

Conforme dados do Cadastro Único, em 2019, quase 70% (setenta por cento) das pessoas em situação de rua registradas no Cadastro Único viviam na região sudeste, 89% (oitenta e nove por cento) eram homens, 67% (sessenta e sete por cento) pardos ou negros, 27% (vinte e sete por cento) tinham em problemas com a família como a principal razão para morarem nas ruas, 23% (vinte e três por cento) indicavam o desemprego como causa e outros 19% (dezenove por cento) problemas com álcool ou drogas¹⁸⁴.

¹⁸⁴ BRASIL. Cadastro único. **CECAD** – **Cidadania**. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: abr. 2024.

Imagem 2 - Mapa 1 - Distribuição de Família em situação de rua no Cadastro Único - Brasil, 2019

MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CADASTRO ÚNICO – BRASIL, 2019

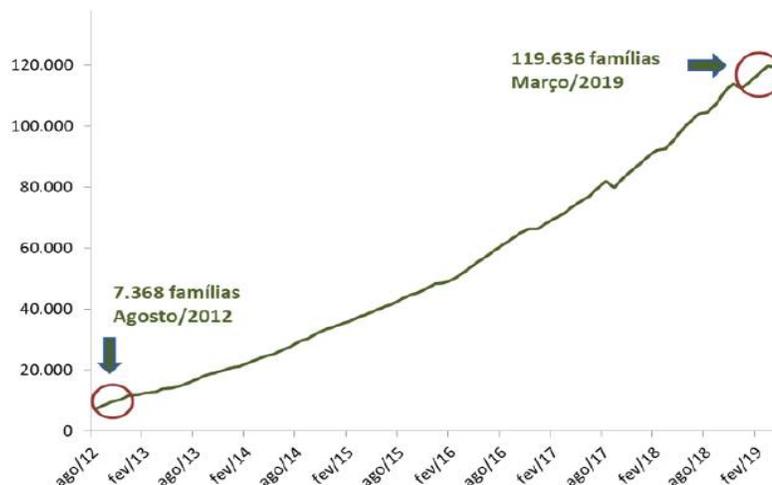


Fonte: Cadastro Único, março/2019.

Dados do Cadastro Único indicam que o número de famílias em situação de rua cresceu mais de dezesseis vezes entre os anos 2012 e 2016, saindo de 7.368 (sete mil, trezentos e sessenta e oito) famílias em agosto/2012 para 119.636 (cento e dezenove mil, seiscentos e trinta e seis) famílias em março/2019, conforme gráfico disposto na sequência.

Gráfico 1 - Quantidade de famílias em situação de rua no Cadastro Único - Brasil - 2012 a 2019

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CADASTRO ÚNICO – BRASIL, 2012 A 2019



Fonte: Cadastro Único, CECAD.

O Relatório Técnico Incontáveis¹⁸⁵, elaborado pelo Programa Transdisciplinar Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em resposta à solicitação encaminhada pela Defensoria Pública da União em Cuiabá, Mato Grosso, para informação quanto ao número de pessoas em situação de rua no Brasil incluídas no Plano Nacional de Vacinação contra a COVID-19, encontrou 160.097 (cento e sessenta mil e noventa e sete) pessoas em situação de rua, cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, em março de 2021.

¹⁸⁵ DIAS, André Luiz Freitas (org) Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - **Relatório técnico-científico** – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

Imagem 3 - Número de Pessoas em Situação de Rua - março 2021

BRASIL							PERCENTUAIS			
Raça e sexo							BRASIL			
Sexo	Raça						Total	Gênero	No total	Negros
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem Resposta		Masculino	86,03%	67,36%
Masculino	43.986	21.833	595	70.942	284	94	137.734	Feminino	13,97%	70,79%
Feminino	6.332	4.021	110	11.809	78	13	22.363	Faixa etária		
TOTAL	50.318	25.854	705	82.751	362	107	160.097	0-6	1,55%	
Idade							7-17	1,58%		
Faixa etária	0-6 (pré-escolar)	7-17(fundamental e médio)	18-59	A partir de 60		Sem Resposta	89,41%	18-59	86,82%	
	2.489	2.523	138.997	16.088		0	160.097	A partir de 60	10,05%	

Fonte: DIAS, André Luiz Freitas (org) Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - **Relatório técnico-científico** – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

Em agosto de 2023, o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania divulgou compilado de dados sobre a população em situação de rua no Brasil, com base nos dados e informações disponíveis nos registros administrativos e sistemas do Governo Federal¹⁸⁶. Segundo o Sumário Executivo, em 2022, o Brasil contava com 236.400 (duzentas e trinta e seis mil e quatrocentas) pessoas em situação de rua inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, correspondendo a 1 a 1000 pessoas estava vivendo em situação de rua, distribuídas em 3.354 (três mil, trezentos e cinquenta e quatro) municípios, 64% (sessenta e quatro por cento) do total de municípios no Brasil.

A região Sudeste abrangia 62% (sessenta e dois por cento) da população em situação de rua brasileira, dos quais 40% (quarenta por cento) estava em São Paulo. O estado de São Paulo abarcava 95.195 (noventa e cinco mil, cento e noventa e cinco) pessoas e destas 53.853 (cinquenta e três mil, oitocentos e cinquenta e três) estavam na capital. A maior proporção entre pessoas em situação de rua e habitantes está no Distrito Federal, com quase três pessoas em situação de rua para grupo de mil habitantes. Os dez municípios brasileiros com maior quantidade de pessoas vivendo nas ruas agrupam juntos 48% (quarenta e oito por cento) da população em

¹⁸⁶ GOV.BR. MDHC lança relatório sobre pessoas em situação de rua no Brasil; estudo indica que 1 em cada mil brasileiros não tem moradia. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. 14/09/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdhc-lanca-relatorio-sobre-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-estudo-indica-que-1-em-cada-mil-brasileiros-nao-tem-moradia>. Acesso em: jan. 2024.

situação de rua do país: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Campinas e Florianópolis.

Gráfico 2 - Quantidade de famílias em situação de rua - 2016 a 2023

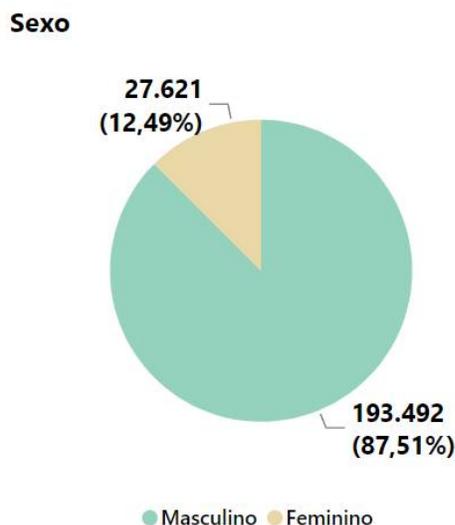


*Dados até Julho de 2023

Fonte: BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf Acesso em: fev. 2024.

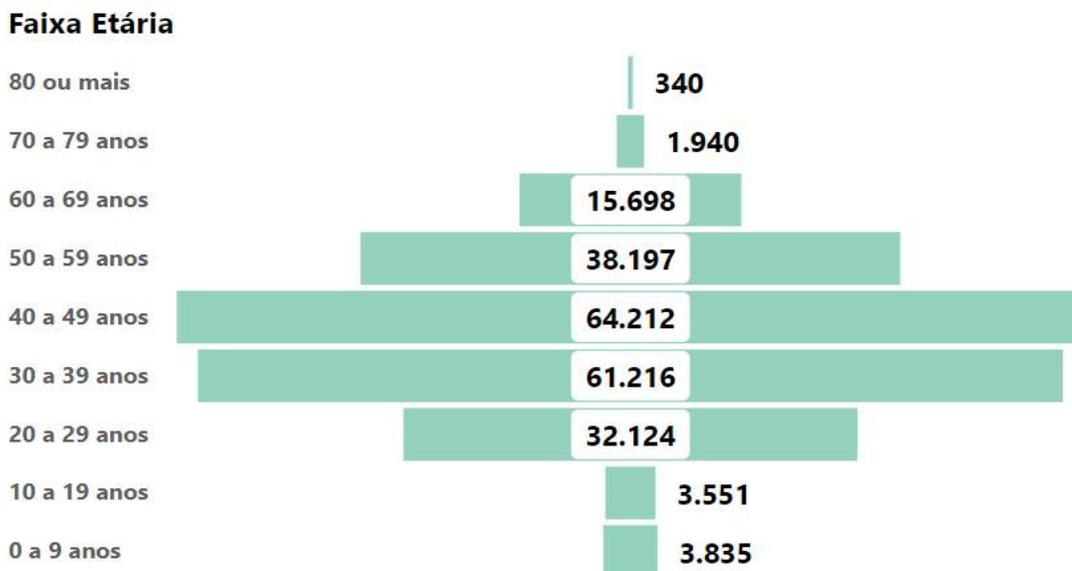
Concernente ao perfil da população em situação de rua brasileira, segundo o mesmo relatório do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, 87% (oitenta e sete por cento) são homens, 55% (cinquenta e cinco por cento) entre 30 e 49 anos, 68% (sessenta e oito por cento) pretas ou pardas, 15% (quinze por cento) com deficiência, 4% (quatro por cento) de migrantes internacionais, conforme se vê no gráfico disposto a seguir.

Gráfico 3 - Perfil da população em situação de rua no Brasil



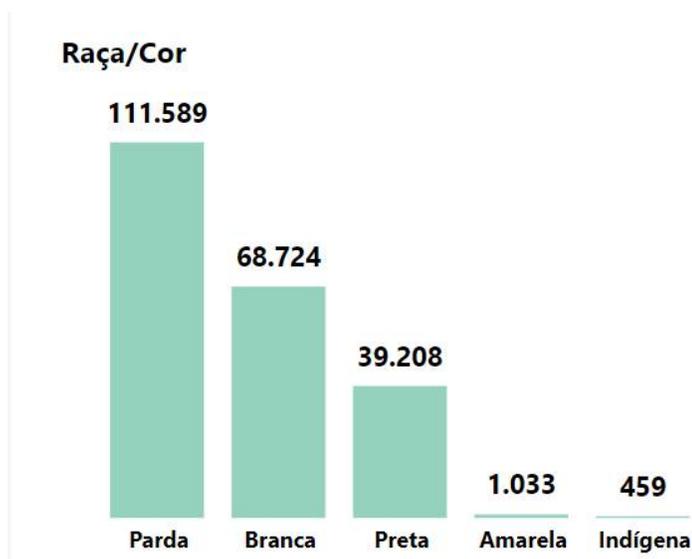
Fonte: BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf Acesso em: fev. 2024.

Gráfico 4 - Faixa Etária da população em situação de rua no Brasil



Fonte: BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf Acesso em: fev. 2024.

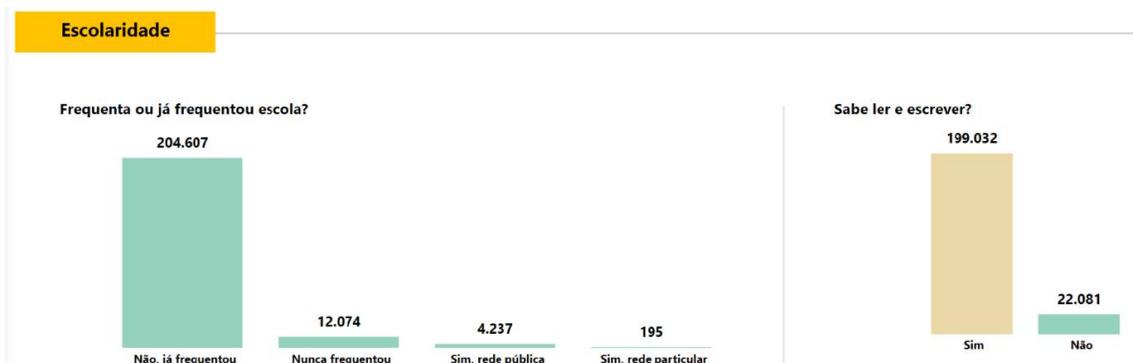
Gráfico 5 - Cor da Pele da população em situação de rua no Brasil



Fonte: BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf Acesso em: fev. 2024.

No que tange à escolaridade, 90% (noventa por cento) sabem ler e escrever. Relativo às razões para a ida às ruas, 44% (quarenta e quatro por cento) responderam problemas familiares, 39% (trinta e nove por cento) alegaram desemprego e 29% (vinte e nove por cento) afirmaram ser alcoolismo ou uso de drogas. Relevante ainda apontar que 23% (vinte e três por cento) das pessoas em situação de rua informaram ser registradas em cartório, porém não ter certidão de nascimento, desse contingente 32% (trinta e dois por cento) estão na Região Sul.

Gráfico 6 - Escolaridade da população em situação de rua no Brasil



Fonte: BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf Acesso em: fev. 2024.

A expressão numérica e a evolutiva de crescimento desse grupo social indicam elevada potencialidade de violação ou não exercício de direitos, constante exclusão socioeconômica, contribuindo para a desigualdade na nossa sociedade, o que desponta a necessidade do recebimento de um tratamento específico pelo sistema de justiça.

Outrossim, o crescimento do número de pessoas em situação de rua – grupo social historicamente invisibilizado, torna-se um problema estrutural, que requer a ação da sociedade, estudos e políticas públicas estatais para a tentativa de melhorias prospectivas e duradouras.

Problemas como a pandemia e retrocesso econômico mundial certamente contribuíram para o aumento apontado nas estatísticas. No Brasil, conforme dados do IBGE¹⁸⁷, em 2021, seguindo parâmetros de pobreza adotados pelo Banco Mundial, aproximadamente, 8,4% (oito vírgula quatro por cento) da população estava na pobreza extrema, o que representaria 17,9 milhões de pessoas, fator que certamente se relaciona com o aumento do número de pessoas em situação de rua.

¹⁸⁷ IBGE. Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. **Agência IBGE**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: jan. 2024.

Gráfico 7 - Proporção de pessoas em pobreza e extrema pobreza (%) no Brasil



Fonte: IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>
Acesso em: abr. 2024.

Diante desse quadro social, e considerando o papel central outorgado ao Judiciário para a concretização da democracia, pela CF/88, necessário se faz analisar as iniciativas na área de políticas judiciárias adotadas pelo CNJ.

3.3 A Política Judicial Nacional de Atenção à População em Situação de Rua

3.3.1 Resolução nº 425/2021 do CNJ

Frente aos dados apresentados sobre a população em situação de rua no Brasil, reveladores da exclusão dessa população ao acesso à justiça e, conseqüentemente, à cidadania democrática, com fins de alcançar o grupo social das pessoas em situação de rua, historicamente invisibilizado e excluído, o CNJ editou a

Resolução nº 425 de 08 de outubro de 2021 do CNJ, instituindo, na esfera do Judiciário, a Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua.

Os destinatários da política foram definidos utilizando-se dos mesmos critérios legais do Decreto nº 7053/2009, artigo 1º, parágrafo único:

considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória¹⁸⁸.

Para a construção da Política, o CNJ baseou-se em trabalhos empíricos de naturezas qualitativa e quantitativa, com a participação de variados membros do sistema de justiça que trabalham com pessoas em situação de rua, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselho Nacional dos Direitos Humanos e os próprios moradores de rua, por meio das entrevistas semiestruturadas. Essa configuração colaborativa e empática procurou descortinar as principais dificuldades e os aspectos a partir dos quais devem ser inicialmente direcionados os trabalhos com vistas ao Judiciário alcançar, de forma satisfatória, esse grupo social marginalizado¹⁸⁹.

Buscou-se uma abordagem ampla e sistêmica da população em situação de rua, não somente jurídica, porém multidisciplinar, com interações de diversos órgãos públicos e atores sociais, na tentativa de, ao menos, contribuir para a minimização das dificuldades vivenciadas, com resultados efetivos. Participaram da construção da resolução movimentos sociais como o Movimento Nacional da População de Rua, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e a Pastoral do Povo da Rua. A política nacional editada busca refletir acerca das dificuldades de acesso à justiça vivenciadas de forma mais intensa por grupos vulneráveis, como a população em situação de rua, visando a procedimentos desburocratizados e efetivos de atendimento.

¹⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: mar. 2023.

¹⁸⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 425**, de 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: dez. 2023.

Em verdade, a Resolução nº 425/2021 do CNJ intenciona firmar um modelo institucional e uma metodologia de trabalho para a implantação, no âmbito do Poder Judiciário, da Política Nacional de Atenção à Pessoa em Situação de Rua, com participação de todos os tribunais, propondo um atendimento humanizado, por meio de equipes multidisciplinares e integradas com outros órgãos públicos e a sociedade.

A nova resolução intenta uma mudança de paradigma de como o Poder Judiciário deve tratar as pessoas em situação de rua, trazendo uma análise interinstitucional, pela articulação de diversas políticas públicas, considerando toda a heterogeneidade e a complexidade dessa população, de forma a reconhecê-las como sujeitos de direitos em meio às enormes privações de direitos e diferenças a que elas sobrevivem, tornando possível o seu efetivo acesso à justiça¹⁹⁰.

Como fundamentos normativos, a Resolução referida trouxe a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992 - Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância; a Convenção nº 118 da OIT – Organização Internacional do Trabalho; o Comentário Geral nº 21/2017 do Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas sobre as crianças em situação de rua; a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência; a Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial; a Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993 – organização da Assistência Social; a Lei nº 10.216 de 06 de abril de 2001 – dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental; a Lei nº 10406 de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 – Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento; o Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 – Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; a Resolução nº 10 de 17 de outubro de 2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos; a Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020 do Conselho Nacional de Direitos Humanos; o Provimento nº 104 de 09 de junho de 2020 da Corregedoria Nacional de Justiça e outras resoluções do CNJ: Resolução nº

¹⁹⁰ DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio et al. Direitos dos invisíveis: a política nacional judicial para as pessoas em situação de rua. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 18, p. 21-32, 2022.

270 de 11 de novembro de 2018 – dispõe sobre o uso do nome social pelas pessoas trans, travestis e transexuais usuárias dos serviços judiciários; Resolução nº 288 de 25 de junho de 2019 - política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade; Resolução nº 306 de 17 de dezembro de 2019 - emissão de documentação civil e para a identificação civil biométrica das pessoas privadas de liberdade; Resolução nº 307 de 17 de dezembro de 2019 - Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário; Resolução nº 348 de 13 de outubro de 2020 - diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente; Resolução nº 405 de 06 de julho de 2021 - procedimentos para o tratamento das pessoas migrantes custodiadas, acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade, inclusive em prisão domiciliar e em outras formas de cumprimento de pena em meio aberto, em cumprimento de alternativas penais ou monitoração eletrônica e confere diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito do Poder Judiciário; Resolução nº 251 de 04 de setembro de 2018 - Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0.

A diversidade de instrumentos normativos, utilizados na fundamentação, desde normas internacionais a leis, decretos e resoluções de outros órgãos, atesta a heterogeneidade da população de rua, tanto na sua composição como nas suas razões pessoais para o ingresso nas ruas, em contato com outros temas sensíveis, por exemplo, saúde mental, infância e juventude, egressos do sistema prisional, migrantes, racismo, gênero, além da importância de uma abordagem multidisciplinar, humanizada e desburocratizada para que se possam esperar resultados efetivos da política judicial.

Tal como a Justiça Aberta preconiza o diálogo entre a atuação do Judiciário e os objetivos da Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, a edição da resolução estudada se relaciona com a Agenda 2030 da ONU¹⁹¹, na qual foram fixados 17 (dezessete) objetivos e 169 (cento e sessenta e

¹⁹¹ A Organização das Nações Unidas, em conjunto com os Estados membros, firmou um compromisso universal designado Agenda 2030, com fins de promoção da inclusão social, desenvolvimento

nove) metas, com o objetivo de superar a divisão entre ambiente e desenvolvimento, visando à construção de soluções integradas e inclusivas, com uma evolução normativa das noções de desenvolvimento internacional. A Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua se coaduna com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 1: erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares, ODS 10: reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países e ODS 11: tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A Resolução mencionada traz como partes principais: (i) diretrizes e princípios; (ii) medidas administrativas de inclusão; (iii) medidas para assegurar o acesso à justiça; (iv) direito à identificação civil; (v) medidas em procedimentos criminais; (vi) medidas protetivas das crianças e adolescentes; (vii) gestão, governança e parcerias e (viii) capacitação.

Na sua primeira seção, elenca como seus objetivos – artigo 1º: garantir o amplo acesso à justiça às pessoas em situação de rua, de maneira célere e simplificada, de modo a contribuir para superação de múltiplas barreiras sociais e econômicas; respeito à heterogeneidade das pessoas em situação de rua, considerando a sua nacionalidade, naturalidade, identidade de gênero, particularidades culturais, raciais, religiosas e outras; acompanhar o andamento e a solução de demandas judiciais sobre o tema; sugerir ações concretas e normativas para a melhoria de procedimentos, com vistas à efetividade de ações judiciais, como a implantação e a modernização de fluxos e rotinas de trabalho e a estruturação de órgãos competentes; fomento à adoção de medidas preventivas de litígios, por meio

econômico, meio ambiente, educação, saúde e redução da pobreza, garantindo uma vida digna a todos os cidadãos. É um compromisso de toda a sociedade à concretização de tais direitos fundamentais, cabendo ao Poder Público priorizar políticas públicas que assegurem uma sociedade mais justa, solidária e igualitária, via serviço público inclusivo e protetivo das assimetrias sociais. A Agenda 2030 das Nações Unidas traz objetivos de desenvolvimento sustentável para cuja implementação requer-se ações dos governos nacionais, com a criação de ações concretas e eficientes, com participação multinível e multidisciplinar, envolvimento de protagonistas locais, colocando-os entre as prioridades na criação das estratégias nacionais, legislações e destinação de recursos. A Agenda da ONU 2030 foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, nos dias 25 a 27 de setembro de 2015, durante as festividades do aniversário da instituição, subscrita por 193 países, dentre eles o Brasil, e inseriu os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, expandindo-os para 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ODS, separados em 169 metas, compreendendo um plano de ação internacional por meio de um pacto de compromissos e ações a serem implementadas entre 2016 e 2030, com a participação de todos os países e pessoas interessadas. O estabelecimento das ODS indica uma mudança no debate acadêmico sobre desenvolvimento, passando a atrelá-lo a uma visão multidimensional e transversal, correlacionando as esferas social e ambiental.

dos Centros de Conciliação, sistema multiportas para a solução de litígios, Centros de Inteligência e Laboratórios de Inovação do Poder Judiciário; incentivar ações conjuntas entre o Judiciário e os demais Poderes, com os órgãos componentes do sistema de justiça, órgãos das políticas de assistência social e de habitação, inclusive em âmbito local como CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social, CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e organizações da sociedade civil; estimular a formação continuada de magistrados e servidores, além da organização de encontros e seminários sobre o tema, com participação de membros do Poder Judiciário e interessados de outros órgãos e da sociedade civil; encorajar a cooperação administrativa e judicial, também para fins de pesquisa, na temática da população em situação de rua; assegurar o acesso das pessoas em situação de rua à identificação civil e ao alistamento eleitoral; promover e garantir os direitos humanos das crianças e dos adolescentes em situação de rua; e de especial atenção aos programas, projetos e atividades sobre pessoas em situação de rua com deficiência e mobilidade reduzida.

O artigo 3º fixa como princípios: respeito à dignidade da pessoa humana; não criminalização da pessoa em situação de rua; promoção do acesso aos direitos de cidadania e às políticas públicas; respeito à autonomia das pessoas em situação de rua e seu reconhecimento como sujeito de direitos, garantida a sua participação nos processos decisórios sobre sua própria vida e questões coletivas que a ela digam respeito; inafastabilidade do acesso à jurisdição de pessoas em situação de rua em função da sua exclusão digital, ausência de documentação civil, falta de endereço fixo ou dificuldade de comunicação; compreensão da pessoa em situação de rua como sujeito integral, com aspectos físicos, psíquicos e sociais indissociáveis e interdependentes; igualdade racial das pessoas em situação de rua; reconhecimento dos direitos da criança, com vedação de práticas repressivas; atividade voltada à redução de riscos e danos físicos e sociais, com proibição de ações repressivas e de diagnóstico, ou determinação forçada de tratamentos terapêuticos, manicomiais e religiosos; atuação comprometida contra toda forma de violência contra as pessoas em situação de rua, inclusive a violência institucional; trabalho colaborativo e em rede com todos os atores envolvidos na política, para alinhamento de protocolos e fluxos de trabalho, considerando a complexidade da pessoa em situação de rua, visando a uma abordagem multidimensional; e não estigmatização e uso da linguagem que não reforce preconceitos e visões higienistas.

Após estabelecer seus objetivos e princípios, a resolução passa a dispor acerca das medidas administrativas de inclusão da população em situação de rua, com as premissas de um atendimento humanizado e desburocratizado, via equipe multidisciplinar, visando a que eles possam ter uma experiência menos traumática possível¹⁹². A resolução assegura o livre acesso às instalações dos fóruns e prédios públicos do Judiciário, independente de vestimentas, condições de higiene e documentos físicos de identificação, bem como fomenta o atendimento itinerante nos locais de circulação, permanência e acolhimento das pessoas em situação de rua.

O atendimento itinerante deve concentrar o máximo de atendimentos possíveis no mesmo local e adotar parâmetros flexíveis e adaptados ao público-alvo como diligência do Judiciário junto aos Cartórios de Registros Cíveis e bancos públicos de documentos, além da substituição do comprovante de residência por declarações de órgãos integrantes da rede de proteção social.

Esse novo modelo de prestação de serviços públicos judiciais se alinha ao modelo de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães¹⁹³, explicitado no segundo capítulo, porquanto prioriza variáveis como eficiência e efetividade do serviço prestado, que se relacionam com três dos seis construtos estabelecidos no citado modelo teórico-metodológico de governança judicial: acessibilidade à Justiça, recursos estratégicos do Poder Judiciário e estrutura do Poder Judiciário.

Ademais, coaduna-se também com as dimensões da Justiça Aberta, ao favorecer a transparência e participação social, bem como a nova agenda pública de desburocratização dos serviços para a garantia de direitos sociais com o envolvimento de novos atores na prestação de serviços, por meio de diferentes articulações do Estado com a sociedade civil, e até com o mercado, consolidando novas formas de gestão das organizações estatais para dotá-las de maior efetividade e agilidade, superando a burocratização excessiva¹⁹⁴.

¹⁹² SORRENTINO, Luciana Yuki F. Acesso à justiça para os invisíveis: a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua. **Revista Eletrônica Direito Exponencial-DIEX**, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2022.

¹⁹³ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v. 49, p. 937-958, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rPJFNtDFcKVNtVBpCK5zvL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: out. 2022.

¹⁹⁴ FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119 a 144-119 a 144, 2001.

Em regra, sobretudo após a pandemia, quando se pensa em desburocratização do serviço público, uma das principais ideias é a informatização. No entanto, para um grupo social com sobreposição de vulnerabilidades como as pessoas em situação de rua, necessário se fazer o contraponto de como seria a sua inserção em programas do Judiciário, a exemplo do Juízo 100% Digital, quando seu uso necessita, “no mínimo, de um aparelho celular (linha telefônica) com pacote de dados e disponibilidade de sinal no local, algo quase que inalcançável para quem não tem residência fixa, em pobreza extrema”¹⁹⁵. Desta forma, exclusão social e exclusão digital se confirmam reciprocamente, em um movimento espiral¹⁹⁶, situação que exige um atendimento diferenciado para a população em situação de rua.

Como medidas para assegurar o acesso à justiça, a Resolução aduzida prevê fluxos de atendimento e fluxos de processos com atores do sistema de justiça e sociedade civil, pontuando situações peculiares à população em situação de rua com demandas judiciais, dedicados a evitar a extinção sem julgamento de mérito pelo retorno de intimações negativas, substituição do comprovante de residência por um documento fornecido pela rede de assistência social, solicitação pelo próprio Judiciário de remessa de documentos e declarações que estejam em banco de dados de outros órgãos públicos e bases de dados dos institutos de identificação dos estados.

O normativo em análise também pontua sobre o encaminhamento, pelo magistrado, para a Rede de Atenção Psicossocial, do Sistema Único de Saúde, das pessoas identificadas, em processo judicial, como dependentes químicos ou alcoólatras, ou que apresentem alguma questão de saúde mental, todavia coibindo a internação e o tratamento compulsório, devendo ser respeitadas a autonomia e a autodeterminação do indivíduo envolvido.

A orientação está em consonância com a política antimanicomial estabelecida pela Lei nº 10.216 de 06 de abril de 2001, que limita os tratamentos involuntários e compulsórios para situações excepcionais e desde que, mediante

¹⁹⁵ PINTO, Tathiane Menezes da Rocha. **Acesso à justiça e (in) exclusão digital** / Tathiane Menezes da Rocha Pinto. – Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2023, p.27.

¹⁹⁶ FERRAZ, Taís Schilling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a serviço de um judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **ReJuB** - Rev. Jud. Bras., Brasília, Ano 1, n. 1, jul./dez. 2021, p. 26.

laudo médico, alternativas e tentativas de tratamento se mostrem insuficientes. Este é um ponto nodal da nova política judicial, pois sofrimento mental, drogadição e problemas com álcool são as principais causas de ingresso nas ruas.

Outrossim, internações involuntárias podem ter vieses higienista e de exclusão da população de rua com fins de reestruturação dos espaços urbanos, reforçando processos de desigualdade e exclusão social. Exemplo clássico foi a fundação do Hospital Geral de Paris, no século XVII, durante o governo de Luís XIV, para resolver o problema da mendicância e abrigar os inválidos e pobres de Paris, apenas para excluir do convívio social as pessoas consideradas “perigosas”¹⁹⁷ ¹⁹⁸.

Outro ponto sensível abordado pela resolução o qual precisa de atenção especial do sistema de justiça é o rompimento dos vínculos familiares, com o incentivo à adoção de métodos autocompositivos para resolução de conflitos, sobretudo na fase pré-processual, pela mediação, conciliação e adoção da Justiça Restaurativa. Essas soluções dialogadas permitem a participação do envolvido no processo de construção da solução e a construção de soluções personalizadas capazes de facilitar a reconstrução dos vínculos familiares e, quiçá, a reversão da situação de rua¹⁹⁹.

Concernente à identificação civil, além de fluxos interinstitucionais, foi previsto fluxo abreviado e prioridade de tramitação para procedimento de registro tardio de nascimento e a gratuidade das certidões e declarações sobre dados registrares.

Na seara das medidas em procedimentos criminais, a resolução analisada prega a necessidade de ponderação das circunstâncias relacionadas a estar na rua por ocasião da audiência de custódia, prisão domiciliar e aplicação de cautelares diversas da prisão, como o monitoramento eletrônico. Também expõe que o fato de o indivíduo estar em situação de rua, por si só, não pode ser fundamento idôneo para a decretação de prisão preventiva ou cautelares mais gravosas.

Essa atenção em matéria de prisão preventiva inaugura uma nova forma de tratamento da matéria para as pessoas em situação de rua, porquanto, desde a

¹⁹⁷ O Hospital Geral de Paris foi analisado na obra *Loucura e Civilização* do filósofo francês Michel Foucault.

¹⁹⁸ FOUCAULT, Michel. **História da loucura na idade clássica**. Tradução de José Teixeira Coelho Netto. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978, p. 551.

¹⁹⁹ SORRENTINO, Luciana Yuki F. Acesso à justiça para os invisíveis: a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua. **Revista Eletrônica Direito Exponencial-DIEX**, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2022.

invasão portuguesa, a imposição de práticas repressivas como açoitamentos e prisões compunham o cotidiano da população pobre que não tinha senhores nem meios de sustento. O Código Criminal do Império de 1830, em seus artigos 295²⁰⁰ e 296²⁰¹, criminalizava a vadiagem e a mendicância. No mesmo sentido, o Código de Processo Criminal de 1892, artigo 12²⁰², impunha penas de multa e confinamento aos vadios e mendigos.

Rotulados como “vadios”, tiveram a sua situação piorada após a abolição da escravatura, quando muitos libertos, sem dinheiro e local para morar, passaram a viver nas ruas²⁰³. Em decorrência disso, o Código Penal de 1890, artigo 399²⁰⁴, tipificou a vadiagem como contravenção penal, com pena de quinze a trinta dias, como justificativa de controle a potenciais criminosos e sempre relacionando pobreza e falta de moradia com periculosidade e criminalidade. Assim, “aqueles que sobreviveram aos horrores da escravidão e não podiam continuar mantendo satisfatória capacidade produtiva - eram atirados à rua, à própria sorte, qual lixo humano indesejável”²⁰⁵.

Na mesma linha seguiram as legislações seguintes: Decretos n° 6.994/1908 e n° 4.294/1921 e Lei de Contravenções Penais de 1941 - LEP, artigo

²⁰⁰ Art. 295. Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente. Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.

²⁰¹ Art. 296. Andar mendigando: 1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos públicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se ofereça a sustentá-los. 2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos. 3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades. 4º Quando mesmo inválidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo também no número dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mês.

²⁰² Art. 12. Aos Juizes de Paz compete:

§ 2º Obrigar a assinar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bêbados por hábito, prostitutas, que perturbam o sossego público, aos turbulentos, que por palavras, ou ações ofendem os bons costumes, a tranquilidade pública, e a paz das famílias. § 3º Obrigar a assinar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de cometer algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos compreendidos no parágrafo antecedente, multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e três meses de Casa de Correção, ou Oficinas públicas.

²⁰³ TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, vol. 29, nº 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

²⁰⁴ Art. 399. Deixar de exercitar profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicílio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes. § 1º. Pela mesma sentença que condenar o infrator como vadio, ou vagabundo, será ele obrigado a assinar termo de tomar ocupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena.

²⁰⁵ NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectiva, 2017, p. 79.

59²⁰⁶. Somente no ano de 2009, o crime de mendicância, previsto no artigo 60 da LEP, foi revogado pela Lei nº 11.983 de 16 de julho daquele ano.

Ainda no âmbito judicial criminal, outra previsão importante foi a orientação pela não aplicação da pena secundária de multa e, na execução penal, uma vez cumprida a pena de multa, a possibilidade de extinção de punibilidade da pena de multa. Sobre o tema, destaque-se o julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ, Tema 931, REsp 1785383, com o seguinte resultado: “Na hipótese de condenação concomitante à pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária, pelo condenado que comprovar impossibilidade de fazê-lo, não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade”²⁰⁷.

Concernente às medidas protetivas das crianças e adolescentes, a Resolução nº 425/2021, em seu artigo 30, prima pela conservação dos vínculos familiares, “de modo a evitar a separação de mães e pais e outros cuidadores em situação de rua e seus filhos e filhas e outros dependentes”, não sendo a situação de rua fundamentação apta para a suspensão ou a perda do poder familiar. Determinou também fluxos processuais específicos nos processos sobre a maternidade de mulheres em situação de rua, além de orientação e de informação sobre a rede de atendimento disponível na rede de assistência social para aquelas que manifestarem desejo de entregar o filho para a adoção.

Em relação a esse tema, outra inovação foi a previsão da possibilidade de atendimento da criança e do adolescente em situação de rua, ainda que esteja desacompanhado de seus pais ou representantes legais, inclusive junto à Defensoria Pública, ao Conselho Tutelar e demais órgãos da rede de proteção socioassistencial, com participação deles no processo de encaminhamento.

Na área de gestão, governança e parcerias, a resolução em foco dispõe sobre a criação de comitês para acompanhamento da gestão da temática da população em situação de rua junto aos tribunais, cabendo a esses últimos uma

²⁰⁶ Art. 59. Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita.

²⁰⁷ STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RECURSO ESPECIAL Nº 1785383 - SP (2018/0327183-5)**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=141278149®istro_numero=201803271835&peticao_numero=&publicacao_data=20211130&formato=PDF. Acesso em: jan. 2024.

atuação articulada e propositiva para a criação de redes interinstitucionais de proteção às pessoas em situação de rua.

Na última seção, a resolução estipula a capacitação de magistrados e servidores, com a oferta de cursos de formação pelas escolas judiciais, principalmente aqueles que trabalhem diretamente com esse público, proporcionando um atendimento mais consciente, informado e efetivo.

3.3.2 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976

Após a edição da Resolução nº 425/2019 pelo CNJ, o STF teve q se manifestar sobre o tema da população em situação de rua no campo das ações constitucionais. Em verdade, há alguns anos, o STF tem sido instado a se posicionar e decidir sobre assuntos relevantes da sociedade, transformando o espaço de julgamento das ações constitucionais em um âmbito, ao menos, de direcionamento para políticas públicas. Esses julgamentos adotam vieses protetivos, para garantia de direitos constitucionais de grupos vulneráveis, com base na dignidade da pessoa humana, bem como propositivo para a concretização desses direitos, por meio de intervenções ativas, com oitivas de instâncias estatais e a sociedade civil.

Concernente à população em situação de rua, o julgamento da ADPF 976 objetivou demonstrar a omissão sistemática de várias instâncias de governo com o tema, gerando uma situação de “estado de coisas inconstitucional”, ou seja, a falta de ações estatais efetivas para a melhoria da situação de exclusão social e marginalização dessas pessoas, na busca de discutir soluções para enfrentamento desse problema complexo.

A ADPF 976 foi proposta pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto – MTST, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL e Rede Sustentabilidade, em maio de 2022, visando a declaração do estado de coisas inconstitucional das condições de vida da população em situação de rua, no Brasil. Os pedidos foram a elaboração, a apresentação e a execução de planos e medidas legislativas, administrativas e orçamentárias, por todos os entres federativos, para suplantação das diversas omissões que contribuem diuturnamente para a marginalização e exclusão social dessas pessoas.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, determinou a realização de audiência pública, nos dias 21 e 22 de novembro de 2022, para a discussão do

assunto com a sociedade civil e integrantes de movimentos sociais que prestam atendimento a esse grupo social.

Liminarmente, o relator determinou: a observância por todos os entes federativos das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Rua; adoção de medidas paliativas e propulsoras da construção de respostas efetivas; elaboração de um plano de ação e monitoramento do assunto pelo governo federal, em conjunto com outros órgãos e entidades civis, para cumprimento da Política Nacional; elaboração, por todos os entes federativos, de um diagnóstico da situação da população em situação de rua nos seus territórios.

Ademais, a decisão cautelar, referendada pelo Plenário da Corte, determinou ainda: fiscalização de processos de despejo e reintegração de posse e seus impactos para a população em situação de rua; adoção de diretrizes para abordagens específicas de grupos hiperhipossuficientes, com a capacitação de agentes públicos, visando a um tratamento humanizado, não violento e empático a pessoas em situação de rua; desenvolvimento de programas educacionais e de conscientização popular sobre a aporofobia e a população de rua; adoção de um canal direto de denúncias de violências; adoção de medidas para a segurança pessoal e de bens das pessoas em situação de rua, em abrigos; proibição da remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; vedação ao emprego de técnicas de arquitetura hostil, bem como o levantamento de barreiras e equipamentos que dificultem o acesso a políticas públicas; criação de programa para enfrentamento e prevenção à violência contra a população em situação de rua.

A decisão serviu como instrumento de reconhecimento de direitos e proteção contra violações e discriminações no acesso a direitos por essa população. Pugna por um princípio antidiscriminatório amplo voltado à ação estatal para a proteção e efetivação de direitos constitucionais individuais, sociais e econômicos da população em situação de rua²⁰⁸.

O STF constatou a natureza transversal e estrutural das violações, reconhecendo a inconstitucionalidade de qualquer forma de violência ou discriminação em desfavor de pessoas em situação de rua. Dessa forma, o julgamento

²⁰⁸ PORTUGAL GOUVÊA, Carlos; SADAMI, Arthur; VÍSPICO, Lucas (Coords.). **A Litigância Constitucional dos Direitos da População em Situação de Rua: Uma Contribuição para a ADPF 976**. São Paulo: Grupo de Estudos em Direito, Terceiro Setor e Empreendedorismo Social, 2023.

da ADPF 976 frisa a necessidade de engajamento de diversas instâncias estatais com a sociedade civil na busca de soluções efetivas para a melhoria das condições de vida das pessoas em situação de rua, formulação e acompanhamento de pesquisas e políticas públicas sobre o tema, além de dimensões protetivas para o alcance e a concretização de múltiplos direitos ainda não realizáveis pelos grupos mais carentes da sociedade brasileira como saúde, educação, moradia, assistência social, segurança pública, documentação, acesso à justiça, dentre outros.

3.3.3 PopRuaJud

Antes mesmo do julgamento da ADPF 976, o CNJ editou a Portaria nº 180 de 31 de maio de 2022 do CNJ e instituiu o Comitê Nacional PopRuaJud para a promoção de políticas judiciais de atenção às pessoas em situação de rua, com fins de acompanhamento e gestão da Política Nacional instituída pela Resolução nº 425/2021. Na sua composição, além de magistrados, membros do sistema de justiça e de órgãos públicos, foram inseridos representantes do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e da Pastoral Nacional do Povo da Rua Brasil.

As atividades do Comitê Nacional do PopRuaJud estão inseridas na Comissão Permanente de Políticas Sociais e de Desenvolvimento do Cidadão do CNJ visando a democratizar o acesso à justiça, estabelecer parcerias com outros órgãos e com a sociedade civil, de modo a fomentar ações, destinadas a difundir a conscientização popular sobre direitos e deveres da cidadania, bem como concretizar os direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana. Há, como se percebe, adoção dos parâmetros de cidadania e de Justiça Aberta apontados ao longo desta dissertação.

Dentre seus principais objetivos está a sensibilização dos integrantes da rede de atendimento, tornando possível, ao menos, amenizar-se os entraves ao acesso à justiça por grupos sociais multivulnerabilizados como as pessoas em situação de rua.

Assim, após estudar o perfil dessa população, valendo-se, para tanto, das pesquisas já existentes, passou-se a um levantamento dos principais problemas vivenciados, sobretudo aqueles que, de alguma forma, se conectavam com demandas judicializáveis e o exercício da cidadania. Foram eles: ausência de documentos de identificação pessoal e falta de acesso à emissão do documento; não recebimento de

benefícios governamentais, exclusão digital para solicitação dos benefícios; ausência de estrutura para atendimento nos municípios menores; desinteresse pelos albergues e abrigos públicos.

Outra investigação foi acerca das boas práticas em políticas públicas governamentais já empreendidas e aquelas com alguma conexão com o Judiciário. Nessa última categoria, destacaram-se ações de atendimento itinerante pelas Defensorias Públicas, inclusive com fins de erradicação da subnotificação de registros de nascimento; Programa Ruas (Justiça Federal de São Paulo) e Programa Ronda (Defensoria Pública da União).

De posse desses dados, consolidou-se o texto da resolução e, após a aprovação e a publicação desta, o grupo de trabalho do CNJ concentrou atividades no fomento de ações para concretizar a política nacional. “A Resolução é bastante ampla e traz uma proposta diferenciada para avanços na efetivação da Política, consistente na construção de trabalho colaborativo e em rede, além de uma abordagem empática e humanizada, o que requer a difusão e o desenvolvimento de novas habilidades de gestão judiciária”²⁰⁹.

As primeiras ações de implementação foram: oficina de *design sprint* ruas, visando a criação de fluxos de atendimento permanentes e itinerantes para os tribunais de justiça (como resultado dessa oficina foi sugerido o nome Pop Rua Jud para o movimento de implementação da política nacional); webinar Conselho Nacional de Justiça; curso de formação continuada para magistrados do trabalho no Tribunal Regional do Trabalho – TRT 20ª Região; programa de formação de formadores com a Enfam; 1º mutirão Pop Rua Jud CNJ em Brasília, com o TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; mutirão Pop Rua Jud Sampa, com o TRF - Tribunal Regional Federal da 3ª Região, TRT 2 e TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

No segundo ano de atividades, o comitê Pop Rua Jud incentivou a promoção de eventos de capacitação com a participação de organizações direcionadas para o atendimento da população em situação de rua e até com oitiva

²⁰⁹ CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Atividades do Grupo de Trabalho Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades**, p. 53. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/publicacoes/>. Acesso em: jan. 2024.

de algumas dessas pessoas, de modo que pudessem expressar o sentimento e as vivências de sobreviver nas ruas; promoção de mutirões pelos tribunais, com a finalidade de atendimento emergencial a essas pessoas, com participação de diversos atores sociais, como formas de promover o acesso à justiça, a cidadania e, quiçá, a dignidade desse grupo social. Também foram realizadas reuniões interinstitucionais nos estados para incentivar a criação de comitês regionais Pop Rua Jud; reuniões periódicas para avaliação das ações já adotadas e fortalecer a rede de atuação junto a juízes e servidores; ciclos de debates e eventos de capacitação; participação em audiências públicas na Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e reuniões com o deputado federal presidente da referida comissão; audiência pública na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 976 no STF; reunião com representantes do Ministério da Justiça acerca do acesso e registro de pessoas em situação de rua no CadÚnico.

Foram formadas equipes em subgrupos temáticos para melhor desenvolvimento dos trabalhos e alcance de diversos aspectos da política: subgrupo itinerância/mutirões, subgrupo fluxo permanente; subgrupo novos protocolos; subgrupo capacitação; subgrupo gestão de dados; subgrupo cidadania; subgrupo gestão político-institucional.

A norma do PopRuaJud levou a iniciativas dos tribunais por todo o país, dentre as quais a do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) em convênio com o Programa Corra para o Abraço, do estado da Bahia, analisada na seção seguinte.

4 ESTUDO DE CASO

4.1 O Programa Corra para o Abraço

O Programa Corra para o Abraço se identifica como “Ação de redução de riscos e danos para populações vulneráveis do Governo do Estado da Bahia” e tem como uma de suas ações, convênio com o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, para articulação com a Vara de Audiências de Custódia, em Salvador, visando ao oferecimento de suporte jurídico, orientação e encaminhamentos sociais para a população em situação de rua²¹⁰.

Criado em 2013, inicialmente como Projeto, pela Superintendência de Política sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis, como ação da Câmara Social do Pacto pela Vida²¹¹. A iniciativa advém de iniciativa do Governo do Estado da Bahia, por intermédio da Superintendência de Política sobre Drogas e Acolhimento a Grupos Vulneráveis, órgão da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, com fins de atendimento a populações vulneráveis, inclusive pessoas em situação de rua.

O Programa busca conectar populações vulneráveis com políticas públicas já existentes, proporcionando acesso e acolhimento a serviços públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação e justiça, com o objetivo de promoção da cidadania e garantia de direitos a populações vulneráveis, como egressos do sistema prisional e jovens que residam em localidades violentadas por problemas relacionados à criminalização das drogas²¹².

No município de Salvador, os trabalhos são realizados a partir do Centro de Referência em Redução de Danos e População em Situação de Rua Maria Lúcia Pereira, voltado para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica extrema, e o Corra Juventude, que conta com unidades de atendimentos nos bairros de Beiru e Plataforma. Atendimentos também são realizados nos bairros

²¹⁰ BAHIA. Governo do Estado da Bahia. **Audiências de Custódia**. Disponível em: <https://corraproabraco.ba.gov.br/acoes/audiencias-de-custodia/>. Acesso em: dez. 2022.

²¹¹ BAHIA. **Lei n.º 12.357, de 26 de setembro de 2011**. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Salvador/BA, ano XCVI, Nº 20.669, p. 9-10, 27 set. 2011.

²¹² As informações sobre as descrições, as características e os objetivos do programa foram todas retiradas da sua página eletrônica, disponível em: <https://corraproabraco.ba.gov.br/>.

de Aquidabã, Gamboa, Pela Porco e Mares, somado à Unidade de Atendimento na Rua no Largo dos Mares.

Após dez anos de atendimentos no município de Salvador, em 2023, o programa foi ampliado para os municípios de Feira de Santana e Vitória da Conquista, segundo e terceiro municípios baianos em número populacional e polos regionais em suas localidades. No site do programa, foi noticiada a previsão de inauguração de novas sedes de atendimento nos municípios de Lauro de Freitas, Porto Seguro, Juazeiro e Barreiras, no ano de 2024.

Ainda no ano de 2023, o programa inaugurou o Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, com fins de estudar, conhecer, analisar e divulgar estatísticas acerca do uso de substâncias entorpecentes nos municípios baianos, de modo a possibilitar a coleta de dados e estudos necessários para a formulação e o embasamento de políticas públicas de drogas no estado da Bahia.

A gestão do programa é realizada pela Organização Não Governamental (ONG) Comunidade Cidadania e Vida – COMVIDA, a qual é responsável pela coordenação de atividades com pessoas em situação de rua e atendimentos nas audiências de custódia realizadas no município de Salvador, e a Cipó Comunicação Interativa, organização não governamental do setor de comunicação²¹³.

Conforme informações da página eletrônica do programa, as tarefas têm dois eixos de atuação: rua e juventude, nas modalidades de atendimento de Campo e de Extensão. O Corra Juventude viva ao atendimento de jovens em situação de risco e que vivem em conjuntura de violência advinda da criminalização das drogas. Os serviços do Corra Juventude estão voltados ao acompanhamento psicossocial e promoção de oficinas de qualificação e formação socioprofissional.

A metodologia de trabalho buscada pelo programa baseia-se em uma aproximação cuidadosa, por intermédio de oficinas de arte-educação, com técnicas de música e teatro, atividades esportivas, oficinas de leitura e escrita, cursos profissionalizantes, oficinas de educomunicação e acesso a bens culturais e participação política. Ao mesmo tempo, equipes multidisciplinares oferecem orientação visando à redução de danos e encaminhamentos à rede de apoio e atenção

²¹³ Dados obtidos em: COMVIDA. **Comunidade Cidadania e vida**. Disponível em: <https://www.comvida-ba.org.br/> e em CIPÓ. **Comunicação Interativa**. Disponível em: <https://cipo.org.br/#>. Acesso em: jan. 2024.

básica de saúde, educação e justiça, pois o processo de estar na rua e seus estigmas dificultam o acesso aos serviços existentes.

Desde o início das atividades, em 2013, o projeto tentou uma atuação transdisciplinar com articulação entre as áreas da redução de danos, atenção psicossocial e acesso às redes de atenção, buscando a integralidade dos trabalhos, nas perspectivas emocionais, culturais, econômicas, emocionais e sociais. As estratégias foram construídas tentando o trabalho conjunto dos sujeitos que participariam das atividades, inclusive os destinatários, seus familiares e a comunidade na qual estão inseridos²¹⁴.

A página oficial do programa na internet indica a arte-educação como a principal metodologia de trabalho, utilizada para atendimentos tanto a pessoas em situação de rua como para jovens em contexto de violência. Abrange o uso agregado de atividades físicas, educacionais e artísticas para fortalecimento, criação de vínculos de confiança e a escuta qualificada necessários para o acolhimento e a compreensão das necessidades da pessoa vulnerabilizada, apto a romper ciclos de violência e privações.

Segundo informações da página eletrônica do programa, os atendimentos são realizados em unidades fixas de atendimento, de demanda espontânea, bem como encaminhamentos da rede de atenção psicossocial do estado para acompanhamentos, além de atuação nos espaços territoriais de concentração de pessoas em situação de rua, pelas equipes de extensão e Unidades de Apoio nas Ruas – UARs.

Sobre as estratégias para atendimento à população de rua, o Programa Corra Para o Abraço opera com trabalho de campo e busca ativa em localidades com agrupamento de pessoas em situação de rua, procurando realizar o acolhimento e a interação no contexto em que o indivíduo está inserido, com respeito à sua identidade. Para tanto, foram desenvolvidas as UARs são espaços de atendimento destinados para o acolhimento, o cuidado e a promoção de direitos, sobretudo nas áreas de saúde e cidadania. As unidades são formadas por profissionais como psicólogos, arte-educadores, educadores jurídicos, redutores de danos e assistentes sociais, com

²¹⁴ ARAÚJO, Edilson Tavares; SAAD, Luísa. **Outros Caminhos são Possíveis – Corra Pro Abraço: Ação Pública de Redução de Riscos e Danos para Populações Vulneráveis**. Salvador: Comunidade Cidadania e Vida, 2019.

promoção de oficinas sobre autocuidado, escuta ativa e técnica qualificada, encaminhamento para serviços públicos e entrega de kits básicos de higiene.

Dentre as metodologias utilizadas para alcançar o público-alvo, está a redução de danos, como um conjunto de ações articuladas para minimizar as consequências adversas e estigmas oriundos do uso de substâncias entorpecentes e vida nas ruas, considerando os danos sociais advindos da violência e racismo estruturais, para respeito às condições de vida e possibilidades de cada sujeito.

A metodologia da redução de danos articula-se com os objetivos da programa de prestar atenção integral e cuidado com populações vulneráveis, para promoção e qualificação do acesso da população de rua aos serviços públicos, resgate da autoestima, construção de projetos de vida, intervenção e orientação individual e em grupo, além de contribuir para o fortalecimento da rede de atenção e cuidado a população em situação de rua, com fins de fomentar a construção de novas tecnologias sociais de cuidado, bem como laços e vínculos, por meio de oficinas de esportes, artes e educomunicação.

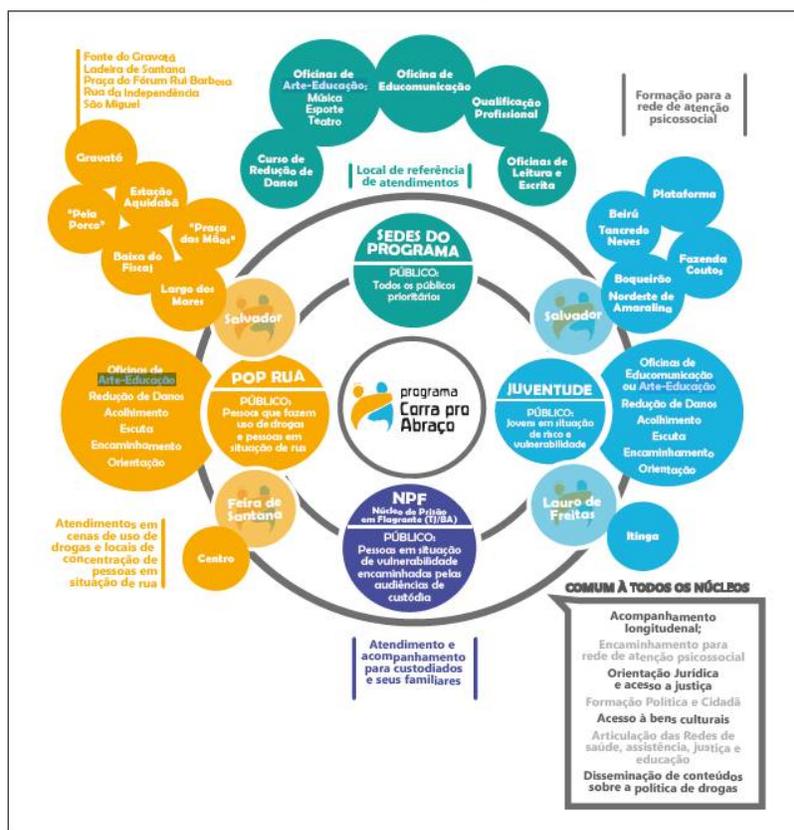
Por sua vez, o acompanhamento e o acolhimento nas ruas são realizados nos espaços de concentração dessa população, por uma aproximação que busca ser respeitosa, com a realização de oficinas de arte-educação, leitura e escrita e atividades esportivas. Ademais, equipes multidisciplinares buscam a distribuição de insumos básicos, encaminhamentos para a rede de proteção e atenção, escuta e orientação para redução de danos e qualificação profissional. As ações também tentam sensibilizar a população do entorno, que compartilham o mesmo território, e articulação com lideranças comunitárias, com fins de multiplicação das práticas.

As atividades do programa pretendem aproximar os grupos sociais vulneráveis atendidos de políticas públicas já existentes e aptas a atendê-los, dentro das suas atuais realidades e peculiaridades, sobretudo nos campos da saúde, assistência social, educação e justiça.

Juntamente com o Núcleo de Inclusão Social, o programa também busca o oferecimento de cursos profissionalizantes, oficinas e formações que possam ser úteis à inserção ou reinserção de pessoas atendidas no mercado de trabalho.

Figura 1 - Estrutura do Programa Corra para o Abraço em 2018

Figura 1 - Estrutura do Programa Corra pro Abraço em 2018



Fonte: Folder do Programa Corra pro Abraço (2018).

Fonte: ARAÚJO, Edgilson Tavares; SAAD, Luísa. **Outros Caminhos são Possíveis – Corra Pro Abraço: Ação Pública de Redução de Riscos e Danos para Populações Vulneráveis**. Salvador: Comunidade Cidadania e Vida, 2019, p. 41

4.2 Convênio Com o TJBA para atuação na Vara de Audiência de Custódia de Salvador

Na Vara de Audiências de Custódia de Salvador, a atuação do programa Corra para o Abraço teve início no ano de 2015, após a celebração de termo de cooperação entre o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia e a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia, com fins de proporcionar suporte jurídico e acolhimento, via equipe multidisciplinar qualificada,

para os custodiados e seus familiares, em situações de vulnerabilidade, inclusive pessoas em situação de rua²¹⁵.

Após a audiência, os custodiados liberados são acolhidos pela equipe técnica do Programa Corra para o Abraço, a partir de uma entrevista com objetivo de promoção da escuta ativa, para fins de conhecimento de sua história de vida pregressa e elaboração de um possível plano de acompanhamento e encaminhamento para a rede de apoio, inclusive explicações jurídicas sobre a concessão da liberdade provisória. Inicialmente, o trabalho do Programa nas audiências de custódia foi concebido para atender pessoas em situação de rua usuárias de substâncias entorpecentes. No entanto, já foi ampliado para acolher pessoas com transtornos mentais e jovens em situações de vulnerabilidade.

O Programa Corra para o Abraço, em sua atuação nas audiências de custódia, busca promover orientação aos seus assistidos sobre o cumprimento das medidas cautelares diversas da prisão impostas por ocasião da concessão da liberdade provisória, prestar auxílio à família dos liberados e diminuir a subnotificação de violências e abusos por vezes cometidos nas abordagens policiais, compreendendo as dinâmicas sociais, sobretudo de raça e gênero, que permeiam o seu público.

Conforme dados da página oficial do programa, na prática, os atendimentos partem do princípio da voluntariedade em aderir pelos participantes, em regra, somente após a audiência de custódia e concessão de liberdade provisória. Inicialmente formulado para atendimento a pessoas em situação de rua usuárias de substâncias entorpecentes, o público foi expandido para incluir jovens em situação de vulnerabilidade e pessoas com transtornos mentais.

Algumas poucas vezes, consegue-se uma triagem prévia, antes da audiência, enquanto os custodiados esperam ser atendidos pela Defensoria Pública. Já com a concessão da liberdade, por busca espontânea ou encaminhamento pelo magistrado, conforme fluxo explicitado na página eletrônica do programa, os assistidos são recebidos em uma sala própria, quando se busca realizar um acolhimento e escuta qualificada das especificidades daquele indivíduo, e tentados

²¹⁵ Informações obtidas em: BAHIA. Governo do Estado da Bahia. **Audiências de Custódia**. Disponível em: <https://corraproabraco.ba.gov.br/aco/es/audiencias-de-custodia/>. Acesso em: dez. 2022.

encaminhamentos para outros serviços públicos e achados familiares, conforme o caso concreto.

Em muitos casos, são agendados e realizados atendimentos posteriores, para orientar e atender demandas que requerem atenção continuada, ainda que em questões simples como tratamento de saúde, emissão de documentos e dúvidas relacionadas ao cumprimento das medidas cautelares impostas na audiência de custódia.

Em exposição sobre as audiências de custódia e alternativas à prisão, no ano de 2018, no município de Salvador, Vinícius Romão explica a dinâmica de acolhimento realizado pela equipe do Programa Corra para o Abraço²¹⁶:

Para registrar atendimentos ou acolhimentos na sala no NPF, a equipe do PCPA preenche o Mapa de Acesso, registrando o tipo de intervenção (escuta ou orientação), entrega de insumos, identificação (nome, idade, raça, gênero), algum meio de contato, território e eventuais demandas destas pessoas (saúde, assistência social, justiça, educação, documentos etc.). Uma vez que este atendimento se prolongue e a pessoa acolhida passe a ser assistida regular do PCPA, o Plano de Acompanhamento do Cuidado (PAC) reúne os dados a fim de organizar e articular o cumprimento das demandas.

O Programa Corra para o Abraço objetiva, assim, ser um elo entre grupos vulneráveis, como as pessoas em situação de rua, e as políticas públicas promovidas pelo Sistema Único de Saúde, Sistema de Justiça, Sistema Único de Assistência Social e organizações civis de atenção, de modo a contribuir para o funcionamento efetivo da rede de atenção psicossocial, a promoção de direitos e o enfrentamento a múltiplas formas de violência.

Na prática, aplicando as noções teóricas de território e de espaço urbano, desenvolvidas pelo geógrafo Milton Santos, acima referenciadas, os agentes do Programa Corra para o Abraço valem-se da categoria território para promover um ambiente de confiança e escuta com a população de rua, para fins de criação e fortalecimento de laços e identidades capazes de auxiliar no encaminhamento dos necessitados para serviços públicos básicos já existentes, difundindo a promoção da cidadania e o auxílio para enfrentamento de violências.

²¹⁶ ROMÃO, Vinícius. Audiência de custódia, alternativas à prisão e controle em meio aberto: O judiciário e a atuação psicossocial. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, n. 3, p. 185-213, 2021, p. 198.

4.3 Entrevistas

4.3.1 Metodologia

Com fins de melhor conhecer e examinar cientificamente o Programa Corra para o Abraço e as relações dos seus assistidos em situação de rua com o Judiciário, foram realizadas entrevistas com atores-chaves ocupantes de diferentes funções na instituição analisada e com a Juíza titular da Vara de Audiência de Custódia de Salvador. As entrevistas ocorreram no modelo semiestruturado, de modo a ser possível conhecer a percepção desses profissionais acerca da efetividade do convênio entre o Judiciário e o programa social estudado, bem como as suas possibilidades de aprimoramento e a participação dos usuários.

Após muito ponderar, optei pela técnica da entrevista por entender ser um método capaz de viabilizar a descrição das características do grupo social estudado, detalhar as suas especificidades, bem como a compreensão das percepções e valores das pessoas implicadas nas atividades diárias do programa estudado. Em verdade, “a entrevista é uma técnica de pesquisa social que procura, a partir da interação entre duas pessoas, produzir informações sobre determinados tópicos de investigação”²¹⁷.

Ao alinhar os objetivos da pesquisa com o método da entrevista, preferi a realização de entrevistas em profundidade, com análise qualitativa das respostas dos entrevistados, visando à compreensão dos detalhes e dos motivos que cotejam as atividades das pessoas selecionadas junto ao programa estudado, a fim de descobrir as práticas organizacionais e conhecer a sua realidade, acreditando que proporcionaria o resultado pretendido, ou seja, apreender perspectivas e pontos de vista diferentes daqueles definidos pela bibliografia ou pensados pela pesquisadora.

Deveras, mais do que coletar dados, o método de pesquisa das entrevistas permite a produção de dados novos, quando os fatos sociais “não existem de maneira independente do meio pelo qual são interpretados”²¹⁸. Desse modo, como há a

²¹⁷ FEFERBAUM, Marina *et al.* **Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2019, p. 274.

²¹⁸ *Ibid.*

participação do entrevistador na construção do objeto de estudo, “é possível afirmar que essa técnica leva sempre à construção compartilhada de informações”²¹⁹.

Ciente de tais premissas, escolhi entrevistar quatro servidores e uma magistrada. A opção de entrevistar os servidores do programa se deve a eles manterem contato direto e frequente com pessoas em situação de rua que demandam serviços do Judiciário, sendo capazes, pelo menos em tese, de explicar mudanças nas atividades do programa e do Judiciário e nas vivências com pessoas em situação de rua. A quantidade de servidores se deu por serem aqueles que ocupavam cargos de direção e diferentes funções dentro da instituição, contando cada um deles com formação em área diversa, sendo um servidor de cada formação e cada função.

Embora cinco entrevistas não possam numericamente ser consideradas uma quantidade grande para se alcançar um ponto de saturação ótimo em uma pesquisa empírica, no caso em questão, diante do tamanho do universo de pesquisa de pessoas que trabalhem no programa estudado, não é um número pequeno, sobretudo porque a escolha do entrevistado está relacionada à sua relevância dentro das atividades do programa estudado. Ademais, os entrevistados compõem um grupo homogêneo, com quantidade delimitada de ocupantes de cargos técnicos junto ao programa analisado, o ponto de saturação tendia a ser atingido com um pouco mais de facilidade, justificando a quantidade de entrevistados selecionados. Ademais, não tinha o objetivo de realizar pesquisa quantitativa, de modo que a quantidade de entrevistas por si só não é apta a afetar negativamente o resultado do trabalho, sobretudo quando conseguiram impactar na produção dos achados da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 16 e 28 de fevereiro de 2024, com dois servidores homens (o coordenador do programa e um redutor de danos), duas servidoras mulheres (uma educadora judicial e uma psicóloga) e a magistrada titular da Vara de Audiência de Custódia de Salvador (única unidade judicial do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia com atuação do Programa Corra para o Abraço nas audiências de custódia). Os entrevistados têm formação acadêmica em áreas diferentes: Direito, Psicologia, Serviço Social, Ciências Sociais e um sem diploma

²¹⁹ FEFERBAUM, Marina *et al.* **Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2019, p. 274.

superior. Para a proteção da identidade dos entrevistados, seus nomes foram omitidos e as entrevistas identificadas por números sequenciais de 01 a 05.

Vali-me de um roteiro de entrevista semiestruturado, com variação das perguntas conforme a atividade desempenhada pelo entrevistado no Programa, após leitura e concordância com o termo de consentimento livre e esclarecido. As entrevistas foram gravadas em áudio e vídeo, pelo aplicativo *Lifesize* e gravador de áudio de celular, com duração média de uma hora, e em seguida transcritas. As entrevistas geraram um total de 3 horas e 40 minutos de gravação.

As perguntas formuladas foram: 1) Há participação dos assistidos na formação das estratégias? 2) Como são construídos os vínculos para a construção de relação de confiança com os assistidos? 3) Como é o uso da arte-educação como ferramenta para aproximação e acolhimento? 4) Como são trabalhados a escuta qualificada e os vínculos familiares? 5) Quais os maiores desafios dos atendimentos: violência policial, questões climáticas, conflitos de grupos rivais? 6) Como se dá o atendimento nas ruas, as atividades itinerantes e o sistema de busca ativa? E a escolha dos locais? 7) Há algum risco para os técnicos? 8) Quais as principais parcerias? Há parcerias com o Judiciário, o Centro Pop e o SUAS – Sistema Único de Assistência Social? 9) Quais os principais benefícios pessoais observados aos assistidos? 10) Após 10 anos do início das atividades, visualizam rompimento de estigmas e diferença na aceitação dos assistidos pela sociedade? 11) Algumas atividades ocorrem via incentivo a ocupação de espaços públicos e acesso a bens culturais, na prática, essas atividades auxiliam na promoção da cidadania ou se inserem no campo da diversificação das estratégias? 12) Como trabalhar com diversos e concomitantes marcadores de vulnerabilidade? 13) Como é construído o Plano de Acolhimento do Cuidado? 14) As ações preventivas estão centradas no Corra Juventude? 15) Qual o papel do educador jurídico? 16) Quais são os encaminhamentos mais frequentes após a audiência de custódia? 17) De que formas a atividade do programa é capaz de inibir abusos e violações aos flagranteados? 18) Em que medidas as atividades do programa contribuem para o rompimento do assistencialismo imediato à população de rua? 19) Quais são as atividades que melhor contribuem para a formação política e cidadã dos participantes? 20) Há convênios com outros ramos do Judiciário como em ações de guardas de crianças cujos genitores estão em situação de rua? 21) Como é trabalhada a cultura para formação de uma identificação coletiva? 22) Qual é o perfil dos assistidos? 23) Há

perspectiva para ampliação do público assistido nas audiências de custódia? 24) Quais os parâmetros utilizados para monitoramento das atividades e medição de resultados? 25) Há integração dos objetivos do programa a políticas públicas? 26) Visualiza replicabilidade das metodologias de atendimento para outros setores e programas? 27) Como é feita a qualificação da equipe?

O número de entrevistados foi estabelecido para abranger um entrevistado de cada função chave no contato entre o programa estudado e a população em situação de rua atendida pelo Judiciário. Embora ocupassem funções diversas, observou-se repetição de conteúdo nas respostas a algumas das perguntas realizadas em comum para os entrevistados, encerrando-se as entrevistas.

Como primeiro passo, as gravações de mp4 foram passadas para texto, via função de transcrição do Word, e conferidas a ortografia manualmente. Em seguida, foram lidas e analisadas as respostas, para codificação em categorias e identificação de palavras e sentidos convergentes. A análise do teor das respostas foi realizada pela pesquisadora com o agrupamento de argumentos semelhantes, identificando os assuntos levantados pelos entrevistados para construção de suas ideias, para posterior categorização e identificação de respostas de iguais conteúdos, ainda que formuladas com expressões e palavras diferentes por questões de formação linguística e raciocínios mais frequentes. Com isso, os assuntos abordados foram separados por blocos e separados em grupos para análise.

Ao invés da transcrição integral das respostas na dissertação, optou-se pelo traslado somente dos trechos mais significativos e ilustrativos das falas. As categorias de análise foram delimitadas por ocasião da formulação das perguntas da entrevista, ou seja, anterior à coleta dos dados.

4.3.2 Resultados e Discussões

4.3.2.1 Perfil dos Assistidos

Inicialmente, analisando o perfil dos assistidos pelo Programa Corra para o Abraço, os participantes da pesquisa responderam de maneira uniforme: todos declararam tratar-se, majoritariamente, de pessoas negras, jovens, do sexo masculino. Conforme entrevistado E2:

É um perfil uniforme: são jovens, negros, periféricos, de baixa escolaridade, que usam substâncias, muitos em situação de rua e de vulnerabilidade social, em situação de saúde delicada, muitos com transtornos psiquiátricos, tuberculose, HIV, positivo, soropositivo. É uma população extremamente fragilizada e vulnerabilizada. Essa questão do uso de substâncias, ela está presente muito presente, até porque as pessoas em situação de rua, elas fazem uso de substâncias para se manterem acordadas à noite para evitarem violências, abusos. Então, é uma estratégia até de sobrevivência. O uso de substâncias acaba virando problema sistêmico ali. Uma coisa vai puxando a outra. Eu pratico pequenos furtos, furtos de fios de cobre, furtos a farmácias, estabelecimentos comerciais, supermercados, famélicos... Geralmente são crimes assim, de pequenos furtos, eventualmente com grave ameaça... Eventualmente, um roubo, roubo a coletivo..., mas, na maioria das vezes, são furtos pequenos mesmo. E aí é uma questão muito mais racial que de política criminal, isso fica muito evidente nas audiências de custódia...

No mesmo sentido, o entrevistado E3 descreveu:

É um público majoritariamente masculino, um público jovem, mas assim, que tem uma média entre 18 e 45 anos. A gente tem também pessoas idosas, mas a sua maioria está nesse corpo jovem adulto. E é uma população mais majoritariamente preta e parda, como uma população negra. As mulheres, nesse contexto, são em sua maioria também mulheres negras, mas embora elas estejam em menor número, elas possuem maior vulnerabilidade nesse cenário, justamente por estarem em menor números e porque as políticas públicas acabam sendo pensadas para os majoritários. A gente tem um número de pessoas trans e pessoas LGBTQIA+ também, embora em menor número... também são pessoas que ficam numa situação de maior vulnerabilidade. É um público que tem baixa progressão escolar, então é nesse contexto mesmo de analfabetismo funcional, que estudou entre a segunda e a sexta série. Muitas dessas pessoas têm uma profissão, mas não acessa o mercado de trabalho, então. Aumentou muito a quantidade de pessoas em situação de rua nesse contexto de pandemia. Mas o passivo, ele não muda muito. É dizer, essa população negra mesmo, que vem dos bairros da periferia, por conta desse cenário de criminalização das drogas ou outras vulnerabilidades.

Por sua vez, o entrevistado E4 afirmou:

É principalmente homens negros e jovens. O jovem, o homem negro é sem escolaridade ou pouquíssima escolaridade. Enfim, então é esse o maior perfil. Tem também mulheres em situação de rua, idosos em situação de rua e pessoas com outras vulnerabilidades... Tem algumas questões em torno disso: a mulher em situação de rua é muito mais vulnerável que um homem em situação de rua. Uma outra, uma outra questão, por exemplo, é uma população que não consegue envelhecer aqui. Durante esse tempo que tenho realizado pesquisas nas ruas, muitos morreram, lá se vão 7 anos e muitos morreram por diversas questões. Então, você tem uma população que é morta pelo estado também, né? É de forma muito, muito grande. Mesmo assim, então, eu diria que o perfil é mais ou menos esse, né? Jovem, homens e pretos, a grande maioria... Mas a última pesquisa Do Corra já indica um certo envelhecimento da população. Assim, o uso da substância, geralmente a depender do território, geralmente é o crack e o álcool, né? Você vai ver os territórios de Salvador, nas cenas de uso, por exemplo, lá em Pela Porco ou no Centro da cidade... no Comércio, você vê muito intenso de crack. Já em

algumas regiões, como por exemplo, Água de Meninos, eu diria mais, você tem uso muito proeminente do álcool... Então, tem algumas variáveis assim.

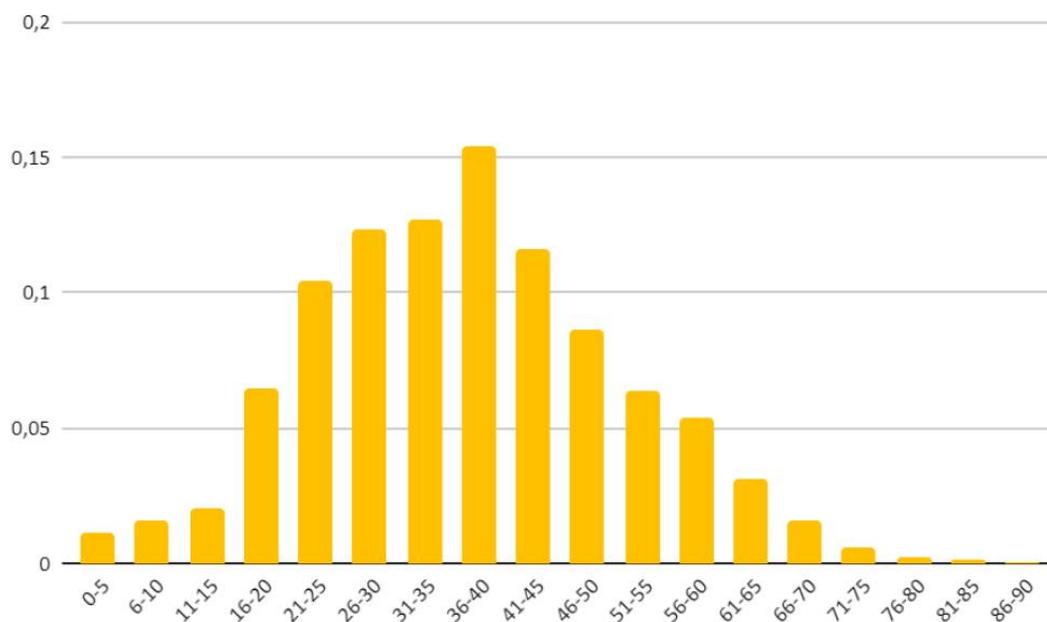
Ainda nessa questão, o entrevistado E1 respondeu:

Hoje, ainda, se fosse uma pessoa, seria um homem, jovem, negro, com idade média de 24 anos... Mas a gente tem percebido muito hoje na rua crescido o número de mulheres, de chefes de família com mais de 35 anos, especialmente agora no Carnaval. E a gente vai analisar esses dados que a gente ainda não parou para analisar, mas foi perceptível muitos idosos em situação de rua. Me chamou muita atenção que a população de rua tem crescido. Mais a rua ainda é, majoritariamente, masculina, preta e jovem.

Concernente ao perfil das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço, foi divulgado estudo do Observatório Baiano de Política sobre Drogas, referente aos serviços prestados entre os anos de 2019 e 2022, com base nos registros de presença e atividades documentados durante os atendimentos realizados. Os resultados encontrados foram: faixa etária – 15,44% (quinze vírgula quarenta e quatro por cento) com idade entre 36 e 40 anos; 12,71% (doze vírgula setenta e um por cento) com idade entre 31 e 35 anos; 12,31% (doze vírgula trinta e um por cento) com idade entre 26 e 30 anos; 11,66% (onze vírgula sessenta e seis por cento) com idade entre 41 e 45 anos; 10,47% (dez vírgula quarenta e sete por cento) com idade entre 21 e 25 anos. O gênero era 68,22% (sessenta e oito vírgula vinte e dois por cento) pessoas do sexo masculino e 31,77% (trinta e um vírgula setenta e sete por cento) pessoas do sexo feminino. Sobre a identidade de gênero, 99,15% (noventa e nove vírgula quinze por cento) se declaram cisgênero, seguido de 0,84% (zero vírgula oitenta e quatro por cento) transexual e 0,01% (zero vírgula zero um por cento) não-binário. Quanto à categoria raça/etnia das pessoas atendidas, 57,88% (cinquenta e sete vírgula oitenta e oito por cento) são pretas, 35,94% (trinta e cinco vírgula noventa e quatro por cento) são pardas, 4,51% (quatro vírgula cinquenta e um por cento) são brancas, 1,01% (um vírgula zero um por cento) são indígenas e 0,66% (zero vírgula sessenta e seis por cento) são amarelas²²⁰.

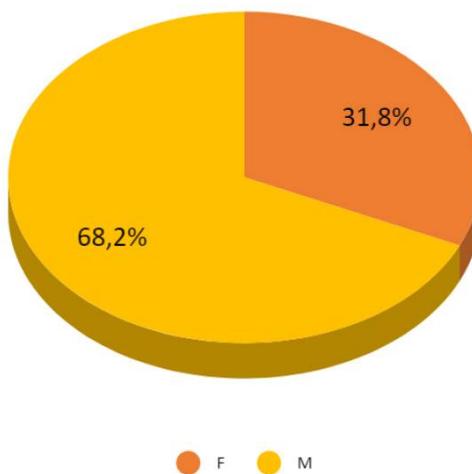
²²⁰ Dados extraídos de: TEIXEIRA, Emanuelle *et al.* **Pessoas assistidas pelo Programa Corra pro Abraço** [relatório eletrônico]. Salvador: Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, Programa Corra pro Abraço, 2023. Disponível em: <https://corrapproabraco.ba.gov.br/observatorio/publicacoes/>. Acesso em: mar. 2024.

Gráfico 8 - Faixa Etária das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço



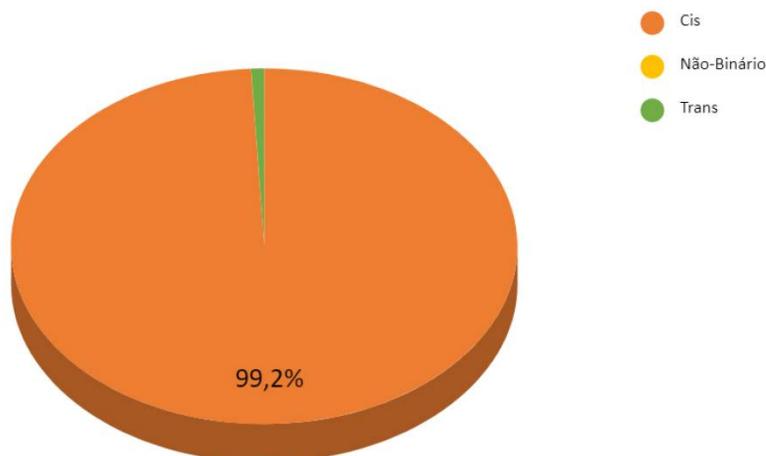
Fonte: Elaboração do Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, a partir das Listas de Presença consolidadas pela equipe técnica do Programa Corra pro Abraço entre 2019 e 2022.

Gráfico 9 - Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço



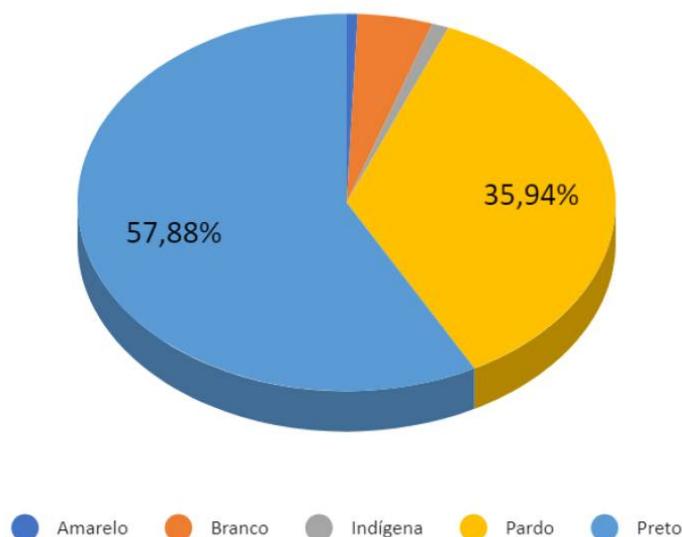
Fonte: Elaboração do Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, a partir das Listas de Presença consolidadas pela equipe técnica do Programa Corra pro Abraço entre 2019 e 2022.

Gráfico 10 - Identidade de Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço



Fonte: Elaboração do Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, a partir das Listas de Presença consolidadas pela equipe técnica do Programa Corra pro Abraço entre 2019 e 2022.

Gráfico 11 - Cor da pele/Etnia de Gênero das pessoas atendidas pelo Programa Corra para o Abraço



Fonte: Elaboração do Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, a partir das Listas de Presença consolidadas pela equipe técnica do Programa Corra pro Abraço entre 2019 e 2022.

A partir desses indicadores sociais, pode-se conceber que o perfil das pessoas assistidas pelo Programa Corra Pro Abraço é composto majoritariamente de pessoas adultas, do sexo masculino, cisgênero e negros em situação de múltiplas vulnerabilidades sociais, tal como percebido pelos entrevistados. Comparado ao perfil da população em situação de rua brasileira, analisado no capítulo anterior, observam-se similaridades quanto ao gênero, à idade e à raça. O fator raça demonstra que,

somados, pretos e pardos totalizam 93,82% (noventa e três vírgula oitenta e dois por cento) da população de rua, o que supera a representação da população brasileira, a qual, segundo dados do Censo de 2022 do IBGE, é 55,5% (cinquenta e cinco vírgula cinco por cento)²²¹. Esses dados confirmam a acentuada vulnerabilidade dessa população e do grupo de pessoas atendido pelo programa analisado.

Ao examinarem a vulnerabilidade do grupo atendido, os entrevistados destacaram a necessidade de a equipe de trabalho reconhecer as especificidades do público acompanhado, com muitos componentes envolvidos em “camadas de vulnerabilidade”, com uma trajetória de negação de direitos. Ponto interessante pontuado por todos os entrevistados que trabalham dentro do Programa é que as equipes de campo, em sua maioria composta por pessoas negras, são formadas por profissionais que também são atravessados por marcadores sociais de vulnerabilidades, de modo que se identificam com algumas realidades.

Nesse sentido, o entrevistado E1 afirmou:

Primeiro é reconhecer isso, né? A equipe está muito qualificada para reconhecer isso e reconhecer, inclusive, o nosso lugar social, né? Hoje eu tenho uma equipe que 90% são de mulheres pretas, né, que sabem que a gente está numa linha ali de cuidado, que a gente está num lugar de cuidador, mas por algumas oportunidades, poderia estar sendo cuidado, poderia estar no lugar de que precisasse de fazer. Então, esse reconhecimento das vulnerabilidades, lugar social que a gente trocou, é muito importante. É, já encontrei muitos relatos aqui da equipe de encontrar pessoas próximas nessas vulnerabilidades, como parentes, e eles têm que lidar com isso. É reconhecer essas várias camadas de vulnerabilidade. Reconhecendo isso, a gente tem que reconhecer também quais são os nossos limites. Por exemplo, a gente encontra muitas famílias na rua, famílias e criança. Não é expertise do Programa Corra para o Abraço trabalhar com menor de 18 anos, a gente está preparado para trabalhar com público adulto. Mas a gente não vai deixar de atender, não vai deixar de tentar dar alguns suportes. A gente usa com parcerias fazer isso aqui em Salvador, como o Projeto Axé, que tem esses serviços de trabalhar com a infância e adolescência, então a gente vai buscando o Projeto Axé. Quando a gente chega num campo, por exemplo, de Água de Meninos, a gente se deparou com muitas crianças e adolescentes. O que é que a gente chamou o produto para ajudar é pensar como é alertar o cuidado para aquelas crianças adolescentes que estavam ali, e isso teve resultados. A gente tem que reconhecer qual o limite? A gente tem. E a partir da semana que ele apresenta, o que é preciso pra gente acolher, mas acolher fazendo outras parcerias para promover esse cuidado é o que a gente tem tentado fazer, ao longo dos anos.

²²¹ Dados obtidos em: IBGE. Conheça o Brasil – População COR OU RAÇA. **IBGE Educa Jovens**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: mar. 2024.

Por seu turno, o entrevistado E3 asseverou:

É desafiador, mas é possível, né? E assim é. Eu acho que uma coisa que eu acho que o que dá muito certo, porque as pessoas, as equipes, elas se identificam muito com as realidades das pessoas que acompanham, porque eles são profissionais que também são atravessados por vários marcadores de vulnerabilidades. Então, a gente tem uma equipe que é majoritariamente composta por pessoas negras. Então, essa questão do racismo, por exemplo, é uma questão que é uma realidade bem sentada também pelas pessoas que trabalham, que compõem a equipe, que ligam para essa situação diariamente. Mas temos também os outros marcadores, como as violências de gênero e como a questão da pobreza.

No que lhe concerne, o entrevistado E4 acrescentou:

Você tem que atender toda essa situação de rua, né? Tanta falta de estrutura, tanta negação, tanta vulnerabilidade... Tem a questão da saúde mental, por exemplo, né? Muitas pessoas que estão em situação de rua sofrem justamente de algum tipo de transtorno. Uma outra questão também que aparece muito é a questão da maternidade. Enfim, são muitas questões, né? Assim é, vulneravelmente trabalha com vulnerabilidade. A gente trabalha com pessoas em situação de rua. Eu entendo assim que é o nosso trabalho, a gente fala de um perfil que são pessoas em situação com rua. Quando a gente encontra com um sujeito na rua ou no centro de referência, na base, é um encontro. E eu acho que a partir do encontro, independente daquilo que ele procede, demanda de vulnerabilidade a gente vai acolher. E eu acho que é isso que é o mais legal, talvez o mais interessante do programa, porque vão chegar pessoas com diversas vulnerabilidades, seja uma mulher que sofreu algum tipo de violência, uma pessoa com questão de saúde mental, um senhor idoso que sofreu uma violência, uma pessoa que tenha sofrido racismo. Então, a partir desse acolhimento, a gente vai tentando pensar e conseguir estratégias de como cuidar daquela pessoa. Mas, sobretudo, como é que ela vai ser cuidada também pela rede, né? Pelo serviço especializado. E aí com isso a gente vai tentando, é? Digamos assim, é sacudir as políticas públicas. Então, eu acho que o legal é que ele movimenta as políticas públicas para que as pessoas possam acessar nas suas mais diversas vulnerabilidades e nas suas mais diversas questões. Então, eu entendo que o Corra acolhe a todos. A gente tem um perfilzinho, a gente sabe qual é nossa expertise. Mas a gente não deixa de acolher ninguém, a gente acolhe para poder construir com ele o acesso dele, as políticas públicas que ele tem direito, a partir da vulnerabilidade que ele apresenta. Eu começo os atendimentos dessa perspectiva, sabe?

As pessoas atendidas pelo Programa já têm em comum o marcador social da pobreza, o qual costuma ser acompanhado por outras vulnerabilidades como violências de gênero, racismo, dependência química, doenças físicas ou mentais, uso de substâncias psicoativas, as quais aparecem até de forma conjunta ou sobreposta. Essa interseccionalidade de vulnerabilidades traz a necessidade do trabalho de equipe multidisciplinar, com diferentes saberes, com “plasticidade maior para pensar o cuidado de diversas formas” (E3), de forma a “construir com ele o acesso dele às

políticas públicas que ele tem direito, a partir da vulnerabilidade que ele apresenta” (E4).

4.3.2.2 Dinâmicas dos atendimentos

A fim de saber sobre as metodologias de atendimento do Programa, os entrevistados foram questionados acerca da construção de uma relação de confiança com os assistidos, tendo todos afirmado ser a confiança a base para a continuidade dos atendimentos e a principal ferramenta utilizada. Tal panorama foi apontado por E1: “A gente usa a água como uma técnica de aproximação, entregar água. Olha, toda semana às 3 da tarde eu vou estar aqui, se você tiver uma questão, o problema vai e é nessa repetição que a gente vai tentando criar confiança e estabelecer esses laços com as pessoas”.

A oferta de água foi descrita como técnica para conseguir iniciar o contato e a comunicação com a pessoa, de modo que, a partir daí, ela possa abordar outras questões importantes. Nas palavras do entrevistado E1:

A gente é um programa de tecnologias leves e a criação de vínculos é talvez a principal ferramenta que a gente tem. Não dá para criar vínculo se você quiser estabelecer somente no fator tempo, sabe, eu não vou criar vínculo com uma semana. O vínculo pode ser criado muito rapidamente, ou às vezes você vai levar anos para criar o vínculo. Eu vou trazer dois exemplos aqui para ilustrar um pouco essa criação de vínculos. Todos que eu vivenciei. Na minha chegada no programa eu conheci uma beneficiária que tinha uma questão judicial e ela queria saber como estava, né, porque queria fazer uma consulta jurídica para saber como estava. Combinamos que na semana seguinte eu daria o resultado a ela. Estava começando a relação, se conhecendo ali. Acabou que, na semana seguinte, eu não consegui levar para ela esse resultado. Foi uma situação tão grande que ela me amealhou e tudo. Até que eu trouxe o resultado e ela começa mesmo aí, não confia muito em mim, mas vê que eu dei alguma resposta, e ela foi criando aquele vínculo, onde talvez o vínculo se torne mais efetivo que o problema. A segunda situação, uma senhora começou a sempre aparecer nos arredores dos locais de atendimento e observar. E eu estou falando de 7 anos de experiência do programa. Ela sempre se negou a qualquer proximidade, a qualquer atendimento, embora ela conheça o programa, conhecesse as pessoas. Agora, no período do Carnaval, ela vem na casa do programa, para beber uma água, para conversar com a gente e dizer que queria participar porque confiava na gente, levaram 7 anos para ter confiança na equipe, de se aproximar da gente. Então, o que a gente usa é a continuidade. Quando a equipe vai à rua? Ela facilita, anunciando que naquele dia da semana, naquele horário, ela vai estar. A gente usa a água como uma ferramenta de aproximação, entregar água. Dizer toda semana, às 3 da tarde eu vou estar aqui, se você quiser uma questão, o problema vai... e é nessa repetição que a gente vai tentando criar confiança e estabelecer esses laços com as pessoas. Pode levar menos tempo, não é? Em geral, não leva tanto tempo, até pela potência do programa. Já tem na cidade, na cidade, aqui Salvador

presente, até outras pessoas já indicam, não é? Vai no Corra, que pode confiar, pode falar. Mas é um processo que leva tempo para a criação de vínculo. Aquela moça, no momento que ela não conseguiu ter uma resposta imediata, ela teve uma crise ali. Então, a estratégia é permanecer continuamente nos territórios. A gente faz a oferta da água muito mais para quebrar aquele gelo naquele momento e fazer de forma contínua para que as pessoas criem essa relação de confiança com a gente, para que a gente possa estabelecer vínculos, criar confiança e, a partir disso, ela se sente à vontade para fazer as questões, a gente articula um cuidado dela e sempre lembrando para as pessoas de que aquele atendimento é extremamente sigiloso. Existe uma ética muito grande com a gente que elas podem confiar em contar as coisas que não vão chegar a outras pessoas, que elas podem ter confiança, e com isso, criamos os vínculos.

Outros elementos importantes apontados foram: a continuidade do serviço, de forma que os assistidos saibam as datas e os horários em que a equipe retornará para a continuação das atividades; a confidencialidade e o sigilo das informações passadas; e a escuta qualificada para conhecer a trajetória do indivíduo que aceita a orientação do Programa.

A escuta qualificada também foi indicada como uma das diretrizes do Programa, da necessidade de respeito ao modo de vida das pessoas, a partir das próprias demandas e das disputas apresentadas, a serem avaliadas e reavaliadas de acordo com as necessidades das pessoas e dos territórios. Conforme E3: “Nesse processo de facilitar o acesso das pessoas aos serviços e as políticas, tudo analisado também a partir da demanda das pessoas, a partir das suas vontades, a partir dos seus desejos e a partir das suas escutas”. A escuta qualificada proporciona que o assistido apresente a dinâmica da sua vida, inclusive situações mais complexas, demandando respostas dinâmicas e a necessidade de constantemente a equipe pensar em novas formas de atendimento na tentativa de atender ao que foi revelado.

O entrevistado E3 relatou:

Entre os princípios e as diretrizes do programa estão o acolhimento, a escuta qualificada, o respeito aos modos de vida das pessoas. Tudo é construído a partir das próprias demandas e das disputas que eram realizadas com esses usuários. E, no decorrer do programa, as estratégias são avaliadas e reavaliadas a partir das necessidades das pessoas ou dos territórios. Então, é todo o cuidado que é proposto para ser realizado pelos profissionais e também pela gestão. Ele é um cuidado que é feito com as pessoas e não para ela. E, então, algum dia, em alguns momentos, as estratégias precisam ser alteradas. A chegada em alguns territórios também é a partir da demanda das pessoas. E a própria reconfiguração do programa nesse último ano, com o centro de referência e tendo um motor de pouso social, ocorreram a partir da alta demanda por qualificação profissional e acesso ao mercado de trabalho. É assim como os cursos que são oferecidos, as oficinas que são realizadas na rua, todas elas são pensadas e planejadas a partir das escutas que são realizadas dentro dos próprios territórios, em relação à equipe técnica, também nesse próprio acesso. Nesse processo de facilitar o acesso

das pessoas aos serviços e as políticas, tudo analisado também a partir da demanda das pessoas, a partir das suas vontades, a partir dos seus desejos, e a partir das suas escutas. Atualmente, a gente tem quatro monitores que foram contratados, que são usuários e assistidos do programa, que fizeram o curso de redução de danos e hoje também estão compondo a equipe. Então, a gente entende que ter essas pessoas perto, qualifica muito, mesmo que os profissionais, porque é possível se pensar cuidado a partir das próprias realidades dos territórios. A construção é de fato coletiva, a partir das próprias demandas dos sujeitos.

Sobre o tema, o entrevistado E4 relatou:

Eu trabalho como psicóloga do Programa Corra para o Abraço, e estava lotada em uma equipe multidisciplinar que tinha assistente social, psicólogo, redutor de danos, estagiários e um supervisor de campo. A gente ia até três territórios de Salvador, fazendo uma mesma caminhada, a gente chama aqui equipe de extensão, porque a gente faz a é contra extensionista. A gente caminha no território com insumos como água, camisinha, gel lubrificante, oportunidade, uma água, uma escuta, enfim... E é só essa equipe, né? A cada dia da semana vai para um território de Salvador para ofertar não só esses insumos, como também construindo vínculos com essas pessoas. E também cuidado, né? Esses territórios são aquela comunidade ali do Pela Proco, que fica perto dos Dois Leões... Na verdade, a gente caminhava ali pela marquise do antigo INSS, que fica em frente à antiga Rodoviária de Salvador. A gente também fazia campo na região do Comércio por aquela extensão, né, que pegaram ali da Gameleira, Mercado Modelo, também pegava elevado Lacerda... substâncias coletivas bem importantes. E pegava também a Ladeira da Montanha, enfim, toda aquela extensão ali, a Praça das Mãos da região do Comércio, e ali, nesses 2 territórios, a gente também fazia algumas caminhadas. E pela região do Pelourinho, Gravatá, rua 28, Baixa dos Sapateiros, Barroquinha. A equipe ia todos os dias, cada dia da semana ia em um território e a gente ofertava o insumo. Quando a gente ia para o território, a gente vinculava pessoas. Então, esse é um dos pontos, né, mais importantes. Assim que eu diria, de metodologia do Corra, com muitos eixos, onde se estrutura o acompanhamento para a população em situação de rua, eu poderia dizer, a arte-educação, a política de redução de danos, a articulação de rede e a vinculação. E a gente separa tudo isso. O que é que a gente tem para direcionar cuidado, a oferta de cuidados e também a garantia de direitos, não é? Ainda pensar com esse sujeito, como é que a gente vai garantir, na verdade, ofertar, porque é um direito do sujeito, mas a gente vai ofertar e vai garantir que aquele sujeito tenha acesso aos seus direitos fundamentais. Então, a gente fazia esse campo extensionista, a gente adentrava junto ao uso de substância psicoativa em algumas regiões de Salvador, ofertando esses insumos e construindo o vínculo. À medida que a gente construía o vínculo, a gente ia construindo um processo de cuidado, de acompanhamento. E seria para a gente pegar dessas pessoas e levava para a praça e a pessoa fazia uma demanda de saúde, por exemplo, eu não tenho cartão SUS ou eu preciso fazer algum exame ou eu preciso tirar minha documentação. Na população em situação de rua, o que você percebe muito, é uma demanda por documentação, porque as pessoas não têm, muitas não sabem nem a data de nascimento, muitas não têm certidão de nascimento. Então, a gente fez todo esse processo de retirar documentação, da certidão, carteira de trabalho. Além disso, muitas também apresentam questões jurídicas, né? Ou jurídicas, judiciais. Tinha essa figura do educador jurídico. Alessandra foi a primeira educadora jurídica do programa, que foi levada para a rua. E tem essa linguagem do jurídico, essa coisa assim meio que traduzida, ali de uma forma mais educativa, mais orientada. A pessoa que está na rua responde a processo, ficam presas, saem do presídio e tem todo o rito para cumprir, né, no processo e as pessoas não sabem o que está acontecendo.

Como psicóloga inserida junto à população de rua, a equipe tentava fazer um trabalho com as pessoas que estavam fazendo uso de substância psicoativa, as mais variadas, principalmente crack. Aí tinha crack e cocaína, uso de álcool. Mas a gente tentava fazer essa abordagem, essa escuta, essa vinculação na rua. E aí surgiu as margens dessas demandas. A partir desse primeiro contato, desse primeiro encontro com as pessoas, a gente vinculava a construir o cuidado. Pensava algumas garantias de direito e a gente articulava a rede. Então, como é que a gente poderia garantir direitos? Digamos assim, garantir que aquele sujeito a gente articula. A gente é um serviço meio, a gente se entende com o serviço meio. Nós não somos ainda a política pública de Estado. Mas a gente se entende como um serviço meio porque a gente é um articulador, um grande articulador de rede nas mais diversas redes. Então, se o sujeito me apresenta uma demanda para saúde mental, eu vou acompanhá-lo e encaminhá-lo para o caso, né? E aí que está dentro da política de saúde mental. Se o sujeito me apresenta uma demanda jurídica, eu vou com ele na Defensoria pública, eu vou marcar o defensor, eu vou explicar sobre o processo. Eu vou acompanhá-lo para ele assinar no fórum primeiro. Se ele me apresenta uma demanda de assistência, preciso fazer meu bolsa família, a gente o acompanha até o órgão, que é o no lar ou cuidar para que ele possa ter acesso ao benefício socioassistencial do bolsa família, submoradia. E também a gente se entende como o serviço, meio como um grande articulador de rede, para que esse sujeito possa adentrar nos seus direitos fundamentais. E com isso, a gente pensando na organização da vida desse sujeito com ele. A gente sempre pensa assim, né? É com ele, é cuidado. É pensar que a gente está pautado aí na política de redução de danos. E a gente entende que a redução de danos pode ser focada no sujeito. A gente não foca na substância, a gente foca sobretudo no sujeito e, a partir do que esse sujeito vai nos dizendo, a gente vai construindo com ele estratégias de cuidado. Para que ele possa organizar na sua vida, na medida em que queira. Então, a gente trabalha também com o processo de autonomia. Enfim, é toda essa perspectiva que a gente vai pensando. E essa equipe de extensão se diferencia da equipe que vai para as praças de Salvador, como por exemplo, aqui da Praça da Piedade, já foi também para Água de Meninos, porque essas equipes levam a tecnologia da arte-educação. Mas a arte que a gente também tem, como a possibilidade de reconhecimento, é como se aquela tecnologia de educação ficasse nas praças. Essas pessoas participam em instituições de rua, participam dessa tecnologia. E existe uma outra equipe que não vai para praças, para essa equipe de extensão que eu estou falando. A gente tem que acessar essas pessoas que não chegam às praças, que não conseguem, por uso problemático de substâncias entorpecentes, não conseguem nem chegar às praças. Então, a gente vai e acessa essas pessoas e cenários. A equipe multidisciplinar, a gente é psicólogo, mas é também muita coisa, né? Construído em conjunto. Ao longo desse tempo todo, eu trabalho nesses três territórios. São territórios importantes do cenário jurídico...

Descrevendo o atendimento nas ruas, o entrevistado E1 falou:

A gente tem alguns modelos de atendimento na rua. Uma equipe que a gente chama de equipe praça, que é uma equipe composta por psicólogo, assistente social, redutor de danos e educadores. Essa equipe vai para uma praça com concentração da população em situação de rua, já previamente levantada, a gente tem que ir pra cidade, porque essa população é dinâmica, ela migra de locais, mas historicamente a população social fica em locais, áreas mais degradadas da cidade e que tem um ponto de apoio para ela, que são pontos de apoio a alimentação, seja serviços próximos ou socioassistenciais que vão ali entregar. São serviços de saúde onde a população de rua de Salvador se localiza, no Largo dos Mares, Praça da

Piedade... criou-se um ponto novo ali debaixo do viaduto do Orixás Center. Ali tem uma concentração grande e a gente atua em locais de concentração de população de rua. Essa equipe de praça vai duas vezes por semana nessa praça, que tem considerações, populações, estacionamento de rua. A gente faz uma estratégia de criar uma volta de arte e educação, os arte educadores conduzem uma atividade com essa população e com os temas que as pessoas indagam pra gente, que é o autocuidado, serviços, serviços da rede, redução de danos, direitos humanos, sempre no guarda-chuva da redução de danos, mas todo o qualquer tema é trabalhado. A gente discute o que são esses temas, discute políticas públicas, mas com arte, com a educação. Então, isso dá uma leveza ao trabalho, mas ao mesmo tempo a gente forma e leva informação muito qualificada para a rua. É notado que essas pessoas que estão ali na roda têm primeiro uma organização maior, depois conseguem estar na praça, conseguem estar na roda com a gente, participar das atividades. Então, esse é um modelo de atendimento que acontece. Um outro modelo a gente chama de equipe de extensão, que é uma equipe também multidisciplinar, mas sem os arte educadores e a equipe de busca ativa. A gente vai até onde as pessoas têm uma grande organização, mais pela questão do uso, que é a Gamboa, o Comércio... onde tem um número de pessoas mais abusivo de álcool ou de outras substâncias. A gente vai ao encontro dessas pessoas, é que elas não conseguem, por vezes, sair daquele próprio território, porque tem o uso muito abusivo, tem questões de território que não conseguem resolver, de conflito entre territórios, são isolados, territórios que não conseguem fazer aquele território, eles não encontram déficit. Nesse encontro, eles foram ofertar água, vai ofertar a dizer que a tipo vai estar ali. E essa rotina de toda terça-feira, por exemplo, vou estar aqui às quatro da tarde. É importante inclusive para ele fixar essa data, equipe toda terça-feira passa ali... vocês me pegam o encaminhamento, continuar o documento e trago terça-feira de novo. Nesse horário, eu vou passar aqui, eles esperam e a gente passa lá pra entregar o encaminhamento e pra tirar uma documentação. Aí a gente vai ter uns vínculos e consegue vir para a praça, vir pro centro de referência fazer outras atividades. A partir desse vínculo, que a gente vai criando confiança. A gente atua em doze modelos, uma equipe mais fixa, uma equipe na praça com arte educadores e uma outra equipe, mais itinerante, que a gente chama de equipe de extensão ensinado com usuários com drogas.

Outra ferramenta muito mencionada para aproximação e o acolhimento foi o uso da arte-educação, “através de metodologias lúdicas e emancipatórias, visando à potencialização das individualidades e à valorização da coletividade”²²². A equipe objetiva trabalhar a arte como possibilidade de reconhecimento do sujeito, abordando temas sobre autocuidado, serviços da Rede de Acolhimento, redução de danos e Direitos Humanos. Nas palavras do entrevistado E1: “A gente discute o que são esses temas, discute políticas públicas, mas com arte, com a educação. Então, isso dá uma leveza ao trabalho, mas ao mesmo tempo a gente forma leva a informação muito qualificada para a rua”.

²²² ARAÚJO, Edilson Tavares; SAAD, Luísa. **Outros Caminhos são Possíveis – Corra Pro Abraço: Ação Pública de Redução de Riscos e Danos para Populações Vulneráveis**. Salvador: Comunidade Cidadania e Vida, 2019, p. 39.

Segundo o entrevistado E3: “As oficinas de arte da educação têm esse curso de formação política. São realizados planejamentos, cada mês com temáticas específicas nesse processo de formação”.

O entrevistado E1 ainda citou como o uso de mecanismos diversificados de aproximação são importantes para o alcance do público, sobretudo os mais jovens que, em geral, são atraídos por assuntos relacionados a tecnologia como fotografia, celular, cinema:

Para a sustentabilidade do programa, a gente usa como ferramenta a arte-educação. A gente utiliza muito na estratégia da rua, pelos educadores, com muita experiência, com muita bagagem para fazer arte na rua para populações vulneráveis. Agora, o jovem, uma ferramenta que atrai os jovens muito são as tecnologias, não é? Fotografia, celular, cinema. Então, usamos as ferramentas tecnológicas como para gerir processos de educação. A Cipó, que é a comunicação, a agência de comunicação interativa do subúrbio, já existe há 20 anos, tem essa experiência de aliar a educação com ferramentas tecnológicas. Quando a gente fez a parceria com a execução do programa, porque não aproveitar essa expertise dessa organização que já faz isso com tanto êxito, no nosso subúrbio há 20 anos. Para cobrar isso, então, nada mais é do que pegar as ferramentas tecnológicas, fotografia, celular, vídeo, cinema, para que ela auxilie no processo de educação desses jovens. E é com certas ferramentas que atrai muito, facilita esse processo de educação. E no programa geral, a gente tem uma assessoria de comunicação, muito nessa perspectiva do advogado, assim mesmo, de defender a redução de danos, de criar pauta, né? Inclusive de às vezes questionar com os próprios veículos de comunicação, como as coisas são colocadas. A gente fez uma matéria, de capa no Jornal A Tarde aqui, e falava assim, população em situação de rua tem garantido acesso às bem culturais. Eles estavam em uma praia, comprou uma matéria muito bonita na parte de baixo, bonito no jornal, fez essa matéria bonita, e tinha “o pouco virou povo de rua para beira e está conta”. Nossa, a gente foi pra cima, velho, não é assim que se coloca as coisas, né? Eu tenho a diferença. Na mesma página, a matéria sobre o programa. A gente tem que correr tudo, tudo certinho, na faixa, baixo, um outro viés. A gente também busca esses fatores, se chamar para si, para conversar. Quais os filmes corretos? Não deve ser contratado assim. Então, nós somos mudar o programa, nós vamos fazer esses também de educação mesmo com o veículo que a gente segue...

Com isso, foi firmado convênio entre o Programa Corra para o Abraço e a Cipó Comunicação²²³, agência de comunicação interativa com atuação no subúrbio ferroviário de Salvador há mais de vinte anos, com experiência em metodologia e práticas nas áreas de Educomunicação, comunicação para o desenvolvimento comunitário e políticas públicas, visando a se utilizar ferramentas tecnológicas para a

²²³ CIPÓ. **Comunicação Interativa**. Disponível em: <https://cipo.org.br/>. Acesso em: mar. 2024.

auxiliar nos processos de educação e conscientização de jovens, sobretudo os participantes do Corra Juventude.

O Corra Juventude concentra as atividades preventivas do Programa Corra para o Abraço para o público jovem, com idade entre quinze e vinte e nove anos, via estratégia de busca-ativa, em bairros com altos índices de violência. Conforme o entrevistado E1:

Pela Juventude, a gente também faz uma estratégia, quem está em dois bairros, que é a Plataforma e o Peru. A gente faz uma estratégia também de busca ativa, de localizar esse jovem para o projeto. Qual é o jovem que a gente busca? Não é o jovem que está regular na escola, está tudo bem na família. É justamente aquele jovem que está fora da escola ou saiu da escola, que já é visto como um problema no bairro. É um jovem que, às vezes, a família está com conflito com ele, está beirando para a situação de rua. Esse jovem interessa o programa, então a gente vai em locais que esses jovens frequentam também, né? No próprio, no próprio bairro. Às vezes em traz, às vezes cresce. Às vezes, aquele jovem, que buscando a escola, aquele jovem que já não está frequentando o campo e tentar buscar esse jovem, uma associação de moradores, um grupo de um coletivo de hip-hop que tem homem jovem, ainda vai buscar nesses espaços também convidados, apresentar o teu programa, convidados a participar desse programa profissional de estratégia que a gente tem para a atuação na rua e na Juventude.

Para o Entrevistado E2:

A partir de vários estereótipos, a gente acaba criminalizando o usuário periférico, né? Colocando-o no lugar do tráfico e acaba que vira um ciclo. Uma profecia autorrealizável, porque a partir do momento que ele é enquadrado como traficante que ele ingressa na unidade prisional, ele é cooptado por uma facção, né? E aí acaba que ele se torna, de facto, traficante. Aí vai retornando, né? O número de reentradas aumenta e ele fica completamente estigmatizado. E é difícil sair, né?

Sobretudo para o público jovem, outra metodologia apontada é a utilização de bens imateriais como cultura, lazer e ocupação de espaços públicos como instrumentos de trabalho. Segundo dois dos entrevistados, é uma forma de garantia de acesso à própria cidade de Salvador, pois jovens periféricos e, sobretudo a população de rua, são vítimas de estigmas e, por si só, não frequentam ambientes como museus, exposições, cinemas e shows. No que tange à população de rua esse fato é bem intrigante, haja vista que, muitas vezes, dormem e acordam nos espaços em que os bens culturais estão e não conseguem acessá-los.

Dada a palavra ao entrevistado E1, ele asseverou: “pegar um jovem de 17 anos do subúrbio ferroviário e levá-lo ao Corredor da Vitória para o museu... Ele disse

que nunca fez isso durante a vida inteira, porque ele não tem dinheiro nem do transporte para fazer isso porque tiraria da mesa para comer...”. Por sua vez, o entrevistado E3 contou:

É uma demanda do programa que essas pessoas sejam vistas, que elas sejam enxergadas nesses espaços e que elas acessem esses espaços como qualquer outro cidadão ou cidadã. Então, são realizadas saídas culturais para o cinema, para as praias, para os museus, para os teatros, para as exposições de arte e vários outros parques, espaços em que estão ali para todas as pessoas, mas que nesse contexto de vulnerabilidade, algumas não são autorizadas a estar nesses lugares ou não se sentem, é nesse direito.

Neste aspecto, outro ponto importante levantado pelos entrevistados é o preparo que passa a ser exigido das instituições que não estavam acostumadas a receber esse público, entrevistado E5 “às vezes chega num museu e, cara, por que que eu não posso tocar nas coisas? O museu vai responder que que ele não pode tocar. Só pra olhar que história é essa, né? Então, o equipamento também começa a se relacionar e entender como lidar com as pessoas.” Dessa forma, os gestores começam a pensar em alternativas e a aprender como receber também esses grupos vulnerabilizados e a como incluí-los nos processos coletivos. Por sua vez, o entrevistado E1 lembrou:

E o movimento é com a própria sociedade como um todo, por exemplo, ao ver pessoas em situação de rua, no lugar da mendicância, no lugar do uso da substância psicoativa, está na praça, fazendo teatro, fazendo dança, fazendo um outro movimento, mostrando o que é que ela tem de positivo, que ela pode aprender também e o que ela pode apresentar para a sociedade. Traz um movimento para as pessoas reconhecerem que eles (em situação de rua) também existem.

Ao serem questionados acerca dos vínculos familiares dos assistidos, os entrevistados confirmaram a importância da família, ainda que extensa nos atendimentos. Os entrevistados responderam que, em geral, para as pessoas em situação de rua, esses laços familiares estão rompidos ou bastante fragilizados, sendo necessário respeitar o desejo de reaproximação ou não do assistido. Ademais, informaram ainda que, muitas vezes, precisam trabalhar também com as vulnerabilidades sociais ou econômicas do parente indicado, na tentativa de construção de diálogos com as famílias ou amigos indicados.

A noção de família ampliada é reiterada nos atendimentos, sobretudo entre as pessoas em situação de rua, porquanto, para o Entrevistado E1, “muitas pessoas

vêm para a situação de rua porque sofre abuso na família, tem questões com a família, e a rua acabou acolhendo e sendo esse vínculo familiar, então a gente trabalha com esse fortalecimento dos vínculos familiares, com os vínculos possíveis e seguros para o sujeito”.

Segundo o entrevistado E3:

Em relação aos familiares, é importante principalmente para as pessoas em situação de rua. Geralmente, é um grupo que tem os vínculos familiares rompidos ou bastante fragilizados. Mas como nas outras estratégias que a gente também trata, lida com pessoas em situação de vulnerabilidade social ou econômica, os vínculos familiares também podem estar muito fragilizados. Mas como a gente trabalha nessa perspectiva com as pessoas, de respeito ao desejo delas, esse fortalecimento de vínculos é realizado se as pessoas assim desejarem. Então, a gente sabe que tem casos e casos em que muitas situações a família também podem ser configuradas como um fator de risco ou de desorganização das pessoas. Então, essas relações familiares não são relações que são forçadas pelas equipes. E o nosso foco de verdade, é o cuidar do nosso jeito. Se existe essa possibilidade de fortalecimento desses vínculos, muitas vezes existem e a gente consegue. A gente pensa como essa pessoa é, quais são essas possibilidades, onde a gente pode acessar equação, os territórios que a gente pode ir procurando familiares ou se foi na audiência de Custódia. O vínculo familiar a gente consegue fortalecer na maioria das vezes, porque muitas vezes quando a pessoa tem a prisão preventiva, é desde que aí que a gente começa a atuar, pois é uma pessoa em vulnerabilidade e que está precisando de um cuidado mais de perto. Aí a equipe tenta acompanhar também dentro do sistema prisional, mas ali mesmo, diariamente, na audiência de custódia, as pessoas que a gente acolhe na base, muitas vezes, são os familiares que estão ali fora, angustiados, querem saber a resposta, o resultado da decisão que não tem o acesso. Muitas vezes não tem acesso aos jurisdiquês, que a gente que tem a graduação em Direito tem mais facilidade de identificar. Então, a gente acaba circulando muito melhor... mas assim na rua é esse processo de diálogos com as famílias. Vai muito a partir mesmo do desejo das pessoas, e nas ruas também...A gente pensa em famílias inteiras. Então, muitas vezes núcleo, núcleos familiares estão ali nesse contexto da rua. Mas também tem uma coisa que o amor ensina muito para nós, para os profissionais aí de que são construídas famílias nos, no consórcio, afetivos, que são verdadeiras famílias mesmo dentro desses contextos, dentro desses territórios. Então, muitas vezes a pessoa tem 20 anos, 10 anos, que não tem contacto com a família consanguínea, mas construiu outros vínculos ali do território e esses vínculos são mais possíveis da gente fortalecer, dia a dia. É do desejo das pessoas, a partir dessa relação que a gente vai construindo de confiança, é sempre que é o desejo delas, a gente tenta fortalecer esses vínculos familiares consanguíneos também.

Nas audiências de custódia, a assistência compreende os familiares do custodiado, pois, conforme o Entrevistado E4: “Muitos familiares chegam na audiência de Custódia e não sabem nem o que é que está acontecendo. Não tem nenhum tipo de orientação... aí a gente faz esse meio de campo explicando para esses sujeitos, para esses familiares, o que é uma audiência de custódia, o que é que vai acontecer depois ali”.

Para subsidiar os atendimentos, as equipes elaboram um plano de cuidado individual, denominado PAC – Plano de Acolhimento do Cuidado, com fins de materializar o cuidado e o tratamento específico para cada indivíduo. Sobre o PAC, o entrevistado E3 disse:

A gente atende muitas pessoas todos os dias. Dentro das pessoas atendidas, existem aquelas que estão na situação de mais vulnerabilidade social ou que possuem mais demandas. E essas pessoas, elas precisam ser acompanhadas um pouco mais de perto para que ela se organize. Então, é em relação às pessoas que a gente acompanha mais de perto, a gente acompanha através desse plano. É um instrumento que é bastante rico. Mas que é construído de forma singular, a partir da realidade de cada pessoa... é um instrumento que basicamente vai trazer um pouco da história da pessoa. E ele vai ser movimentado periodicamente, a partir dos acompanhamentos que são realizados com essa pessoa.

Já o entrevistado E1 acrescentou:

É um instrumento da equipe técnica apresentado ao assistido para ele pensar junto, estratégico, do cuidado com a sua vida. E aí a gente vai preenchendo junto com o beneficiário para esse acompanhamento de forma longitudinal, colocando objetivos, como exemplo, eu estou agora, nesse momento em situação de rua, o meu objetivo é ir para o seguinte, alugar, e para alugar o que é que a gente vai fazer? A gente vai estabelecer meta juntos, possíveis da gente fazer, a gente vai atrás, inscrever no benefício especial, vai pedir. Às vezes, o sujeito não consegue fazer sozinho. Ele pensa tanto a negativa do serviço que não se sente à vontade. Quando isso acontece, um técnico o acompanha até o serviço e tentamos estabelecer novamente a confiança de que ele pode fazer sozinho, pois a nossa prioridade é autonomia do sujeito, mas não é fazer por ele. Então ele vai se implicando também nesse cuidado e até o encontro que o técnico vai tendo com ele, vai ali verificando e registrando, e aí a gente conseguiu fazer, se não conseguia, então a estratégia para responsabilizá-lo nesse cuidado, mas sempre visando uma autonomia dele.

Nesse ponto, os entrevistados foram inquiridos ainda acerca de eventual participação dos assistidos na formulação das estratégias e planos de atendimento e acompanhamento. Todos trouxeram como resposta o método para a formação de redução de danos, a qual contempla como uma das consequências transformar o assistido em um agente do próprio Programa, como forma de transformá-los em agentes de cuidados consigo e com o próximo. Além disso, durante as capacitações e dinâmicas de grupo, são sempre estimuladas as contribuições e participações ativas dos assistidos, inclusive para contar as suas experiências. Com isso, ele pode ser visto como um protagonista que age e contribuiu, inclusive para o auxílio de outros.

Conforme o entrevistado E3:

Uma das principais metodologias é a redução de danos, o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos. Então, tudo o que é realizado é no sentido de garantir e fortalecer essa autonomia dessas pessoas. Então os próprios acompanhamentos, os encaminhamentos, eles já têm um pouco dessa função, mas são realizadas oficinas de arte-educação diariamente. Em alguns territórios, para pessoas em situação de rua, no centro de referência, para todo o público que estiver ali e também nos centros de juventude. As oficinas de arte-educação, todas elas têm esse curso de formação política. São realizados planejamentos de cada mês e com temáticas específicas nesse processo, mesmo de formação e além disso, o programa realiza o curso de redução de danos. Ele tem uma formação específica em redução de danos e referência de campo, onde também é. Esse processo de formação política, ele é mais materializado assim mesmo com o curso, como uma formação. Mas é isso no dia a dia do programa? É. Todos os dias. Processo de formação ele é fomentado mesmo através de todas as atividades que são realizadas, mas principalmente pelas atividades desta habitação, porque é o que no dia a dia tem esse contato com as pessoas, então a gente vê mesmo. É grandes lideranças que já existiam antes do programa existir, mas que vão se fortalecendo dentro dos seus territórios como referências. E é muito fácil identificar as pessoas que têm esse perfil de liderança maior por, mas também de que todas as pessoas é. Elas têm essa capacidade dentro dos territórios, de mudar aquele cenário, de mudar esse contexto a partir mesmo do entendimento sobre o seu direito, sobre seus desejos também, sobre a comunidade. São atividades diárias, assim que faz parte mesmo do projeto político pedagógico do Corra.

Sobre o tema, o entrevistado E1 contou:

Completamente. A gente não toma decisões sem ter a participação daqueles que chamamos de assistentes, que são os nossos beneficiários. O Corra não tinha sede e a própria rua dizia para a gente, olha, é bom, quando vocês vêm na rua, fazem atividade com a gente, mas é importante ter uma sede. Então, hoje a gente tem um centro de referência, a partir de indicação do que é próprio sinalizaram para a gente que era importante ter um espaço físico do programa para a gente se encontrar. O Corra não fazia curso de qualificação profissional. A própria bolsa não dá para a gente que a qualificação profissional, a geração de renda, o trabalho, é algo muito caro, é uma sensação de público que pode contribuir com isso. Então, a gente tem um braço de capacitação e formação hoje muito forte. Tem um núcleo de inclusão social dentro do programa. A partir do que o programa sinalizou uma certa feita, a gente encontrou num território um beneficiário em situação de rua, que era submundo. A gente não conseguia assim, nunca fui, porque a equipe não estava preparada. A política pública teve que se adequar e teve que fazer uma parceria com a central de líderes do estado da Bahia para entender como fazer essa linguagem, poder, tendência, beneficiário. Então, tudo o que acontece dentro do programa não é nada decidido nas quatro paredes. Esses atores que são a população beneficiária, têm que participar disso. Por vezes, a política pública, ela é engessada... ela dá aquele quadrado e o sujeito tem que se adequar a ela para participar, tem que ter RG, tem que ter CPF, tem que ter ensino médio, tem que ter algum requisito para participar do programa de baixa renda e eles não têm. A gente se molda à realidade das pessoas, ouvindo essas pessoas para poder adaptar essa política pública que é um programa bom. Então, eles têm participação total nas decisões como qual oficina que vai ter, quando vai ter de novo. No final do ano de 2022, eles apontaram que os assistidos deveriam fazer parte da equipe também e hoje a gente tem quatro pessoas que foram beneficiadas, que são parte da equipe técnica do programa. Então, sempre tem escuta. Às vezes, não com a resposta imediata, como a gente gostaria, mas a gente sempre está atento

ao que a rua está dizendo para a gente. Os sítios beneficiais estão dizendo para poder adaptar a política pública. Eles têm participação total nas decisões.

A mesma experiência foi relatada pelo entrevistado E4:

A gente oferta também alguns cursos profissionalizantes. A gente tem o centro de redução de danos, tem o centro de referência, que é o novo. É uma nova estratégia. Existem muitas oficinas que são ofertadas. Tem oficinas de música, teatro, dança, tem os cursos profissionalizantes, porque a gente tem agora o núcleo de inclusão social, que oferta cursos. Esses sujeitos são capacitados para, enfim, fazerem os mais diversos cursos profissionalizantes, pedreiro, hidráulica, eletricista, enfim. E também a gente tem um curso de redução de danos, que já tem há muitos anos esse curso de redução de danos que dura mais ou menos cinco meses. Eles têm uma bolsa por mês. Todos que fizeram cursos de redução de danos são meio que estagiários, trabalhadores do Corra. Então, a gente agora começou a pensar essa estratégia como uma forma também de servir esses sujeitos no trabalho da gente, né? É fazer um processo formativo mesmo, de redução de danos com essas pessoas que foram um dia assistidos, usuários e agora também estão se formando como redutores e eles trabalham com a gente também. A gente tem agora uma equipe nova de quatro pessoas. É uma experimentação que a gente tem feito. Esses campos de extensão que eu estou falando é no Gravatá, principalmente ali no Centro, e eles têm participado da dinâmica e trabalhado mesmo dentro do Corra. Então, é uma forma que a gente pensou deles participarem dessas estratégias de cuidado do Corra e a gente cada vez mais experimentando esse lugar de saída de uma condição de assistido para redutores de danos para trabalhador, enfim. A gente também sempre pensa quando a gente pensa a construção de capacitações, a gente sempre tenta chamar alguns assistidos para que eles possam também é participar, falar.

4.3.2.3 Convênio com a Vara de Audiência de Custódia

Concernente à atuação do Programa Corra para o Abraço junto à Vara de Audiência de Custódia da Comarca de Salvador, o entrevistado E2 respondeu que os encaminhamentos ocorrem desde antes do ato da audiência, quando é realizada uma triagem, a fim de se identificar as demandas sociais que aquele custodiado pode demandar. De qualquer forma, é frisada a voluntariedade de adesão às atividades da iniciativa e essas não têm a função de medida cautelar diversa da prisão, ficando o flagranteado ciente de que, em caso de deixar de comparecer ao Programa, tal circunstância não afetará a sua situação processual. Segundo o Entrevistado E2:

É uma atividade de acolhimento e orientação jurídica porque muitas vezes a pessoa chega lá, ela não sabe o que é que é a audiência de custódia, o que acontecerá. Então a gente explica. Normalmente, uma pessoa do Corra para o Abraço fica dentro da sala de audiência, para quando ela perceber que é uma situação de encaminhamento, ela já vai colhendo ali algumas informações, como se tem alguma doença, se faz uso de substâncias, nível

de escolaridade, se tem interesse em fazer algum curso profissionalizante. A gente aproveita que essas pessoas chegaram até a Vara de audiência de Custódia para acessar essa população.

Das respostas dos entrevistados, extrai-se que os principais encaminhamentos realizados pós-audiências de custódia são: cursos profissionalizantes; retirada de documentação civil; órgãos de atenção à saúde mental, como CAPS, e órgãos de assistência social, como CREAS, com fins de regularização de cadastros para benefícios sociais como o Programa Bolsa Família.

Nas audiências de custódia, os atendimentos são mediados por um profissional do Programa Corra para o Abraço denominado educador jurídico, o qual tem a função de aproximar os assistidos e seus familiares do mundo jurídico, por meio de orientação jurídica, com uma linguagem mais simples e acessível, por profissional diverso da Defensoria Pública, que continua realizando as defesas técnicas nos autos.

Para o entrevistado E3:

E aí não é acompanhar como advogado, é acompanhar como acompanhante mesmo para que eles se sintam mais seguros para estar nesses espaços, nas audiências, nos atendimentos com os defensores públicos... às vezes, é necessário traduzir o que o defensor disse mesmo para que ela entenda melhor. E aí é um processo de educação dos dois lados: os defensores, pelo menos aqueles que a gente tem contato, tem melhorado o vocabulário para dialogar com esse público e o Judiciário começou a enxergar essa pessoa com uma pessoa que passou em vulnerabilidade social e que pode ter outras caminhos que não sejam apenas ou soltar ou prender.

Por sua vez, o entrevistado E5 afirmou: “os educadores jurídicos são técnicos de referência para além dessas demandas de justiça. Eles trabalharão nessa perspectiva do vínculo com as pessoas e acompanhá-las em outras demandas que elas tenham, seja de saúde, seja de assistência ou de documentação”.

Todos os entrevistados ressaltaram a importância das parcerias com outros órgãos e entidades, de forma que o trabalho em rede e cooperativo se mostra essencial para a formação de uma rede de cuidado a grupos sociais vulneráveis, a exemplo da população em situação de rua. Com efeito, as atividades do Programa Corra para o Abraço se desenvolvem como um programa meio, um articulador da rede, que faz encaminhamentos em rede para atendimento em rede dessas pessoas.

Raramente a necessidade de uma pessoa se esgota no Programa Corra para o Abraço. Em geral, a pessoa é encaminhada para o serviço de outras secretarias do estado, como a Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Saúde ou

Secretaria de Direitos Humanos, além de órgãos municipais como CREAS, CRAS, até o Sistema de Justiça e entidades privadas.

Nas palavras do entrevistado E1:

A essência do programa é ser um articulador de rede. Então, a gente não resolve. Nada se resolve só no programa. A gente depende de mais serviços para as coisas acontecerem. Então, a gente estabelece todo e qualquer parceria necessária, informal ou formalmente para garantir o cuidado e o acesso a direito dos nossos beneficiários. Então, bom. A gente é um programa de Estado. A Secretaria de Desenvolvimento Social era a executora, e o estado é o principal parceiro nesse sentido, não apenas quando precisa de alguma articulação para dentro do estado, na Secretaria de Saúde, na Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Direitos Humanos. É facilitar porque isto também é um programa de estado. Para além disso, como as políticas assistenciais estão localizadas no município, Cras, Creas, um novo equipamento, gerações de rua são parceiros de primeira hora. Então, facilita muito o diálogo, até porque muitos profissionais que estão nos equipamentos passaram pelo programa, então esse diálogo facilita muito e a gente também é muito acionada por eles, né? Um novo parceiro assim de primeira ordem é o sistema de justiça, a Promotoria Pública, todo o sistema. A Justiça também colabora muito com todo o processo. Mas se a gente precisar, estimular no território com a dona da barragem que veio de geladinho para garantir o cuidado de alguém, ainda estuda a nossa articulação é a mais ampla possível para garantir o cuidado.

No plano dos resultados até então observados, todos os entrevistados asseveraram serem positivos, com repercussões práticas, como a diminuição e quase não retorno à Vara de Audiência de Custódia na condição de flagranteado. Na eventualidade da pessoa retornar a delinquir, a equipe do Programa Corra para o Abraço se reúne com o atingido para discutir com ele o que aconteceu na vida dele após a saída do Programa. Segundo o entrevistado E2, que trabalha na Vara de Audiência de Custódia de Salvador, o índice de retorno é bem maior entre aqueles que não frequentam as atividades do Programa Corra para o Abraço. Nesse contexto, os entrevistados relataram observar mudanças até no autocuidado do indivíduo, o qual passa a se apropriar de um lugar de cidadão e de pessoa.

Para o entrevistado E3:

A nível de equipes, temos as atividades de gestão e de educação. Elas são planejadas e, à proporção de que são realizadas nos territórios, é a própria equipe em ação. As ações de monitoramento e de avaliação deram certo. As equipes técnicas fazem esse acompanhamento a partir dos parques. Mas tudo o que é realizado no programa é registrado em documentos que são trazidos para aqui para a Secretaria, que é quem faz o monitoramento e o acompanhamento dessas parcerias, né? O programa ele é um programa de governo do governo do estado da Bahia, mas ele é realizado através de parcerias com as organizações da sociedade civil. Então, é dentro das cidades, dentro das estratégias, são ONGs que participam de processos seletivos para poder executar esse programa na ponta. Então, as pessoas,

elas são contratadas e nós aqui na Secretaria fazemos um monitoramento dessa parceria. Então, nós repassamos o recurso e nós acompanhamos as metas, mesmo que são estabelecidas. É dentro de cada parceria, mensalmente, as equipes através da coordenação encaminham os instrumentos que são preenchidos todo mês pela equipe, então a equipe vai para o campo. A equipe leva um mapa de campo, que é uma espécie de lista de presença, que tem várias esferas da vida da pessoa. Quais os encaminhamentos foram realizados pelas demandas das pessoas? Escuta, orientação, se for encaminhado para algum serviço, nome, idade, é as oficinas que acontecem na sede. Também tem instrumentos próprios, registros fotográficos, o preenchimento da lista de presença... os próprios TACs também, as oficinas os cursos profissionalizantes, tem os planejamentos pedagógicos, as listas de presença ou de resíduo... que eu encaminho mensalmente para a Secretaria, para a Superintendência, que eu estou trabalhando agora e a gente acompanha, vai monitorando. É esses instrumentos e prestando contas de que trata esse dinheiro. Para poder ser executado o programa na ponta e periodicamente, a equipe aqui da superintendência só fez um monitoramento maior assim, alto mesmo, de pesquisa de satisfação com os assistidos. Então, escuta as pessoas, como é que tem funcionado o programa, o que pode melhorar, o que está bom, o que não funciona é e também acompanhar o espaço físico para ver o que é oferecido nas atividades para verificar a qualidade do espaço onde são realizadas as atividades. Então isso é realizado aqui pela Secretaria. Eu fico com a gestão de Salvador e de Feira de Santana e minha colega que é a outra diretora fica com a gestão do Corra de tudo daqui de Salvador e de Vitória da Conquista. Então a gente realiza esse monitoramento mais institucional para garantir que o programa ele seja executado de uma forma padronizada, mesmo dentro de cada estratégia, respeitando as especificidades. Mas cumprindo mesmo aquelas metas que são estabelecidas no plano de trabalho.

Acerca dos parâmetros utilizados para o monitoramento das atividades e da medição dos resultados do Programa, o entrevistado E1 afirmou que ocorre com o acompanhamento da demanda requerida pelo assistido, visando à efetivação da garantia de direitos. Por exemplo, com a retirada do documento, o curso para a qualificação profissional, o benefício social, a realização do exame médico, processos jurídicos verificados, acompanhamentos à Defensoria Pública buscam dar concretude e efetividade à vida das pessoas. Ainda relatou que as lacunas, para além da capacidade de atendimento do Programa, por exemplo, moradia, são encaminhadas para a secretaria de governo respectiva. O mesmo entrevistado ainda analisa:

A gente entendeu que a gente precisa também furar a bolha: para além das pessoas que compreendem que a redução de danos, que gostam, que acompanham o programa, a gente precisa comunicar para outras câmaras da sociedade que essa política ela é efetiva na vida das pessoas. Por isso que a gente aposta tanto na comunicação, porque esta é uma ferramenta que pode propagar por essa bolha para apresentar essa uma estratégia de baixo custo e de muita efetividade.

O registro das atividades realizadas no campo de trabalho, inclusive na ficha individual de cada assistido, a pesquisa de satisfação com os usuários, a fixação de metas de produtividade para os membros da equipe e para as entidades parceiras também forma apontados como medidas de controle e de monitoramento das atividades realizadas, até mesmo encaminhamento de relatórios mensais para a respectiva secretaria de governo.

Esse acompanhamento é necessário, porquanto se busca uma contínua integração entre os objetivos do Programa e a formação de políticas públicas na área de desenvolvimento e assistência social a grupos vulneráveis, sobretudo quanto à humanização dos atendimentos, escuta das partes interessadas e aproximação com a sociedade civil. Ademais, como ressaltado pelo Entrevistado E3, o Programa Corra para o Abraço é institucionalizado como um programa de governo, com o objetivo de facilitar o acesso dos necessitados às políticas públicas existentes.

Para os entrevistados, a metodologia de abordagem utilizada pelo Corra para o Abraço é replicável para atendimentos em outros setores e programas como execução penal, grupos reflexivos voltados para homens autores de violência doméstica, com ampliação para outros âmbitos de atuação do Poder Judiciário, sobretudo na seara criminal, como Varas de infância e juventude, Varas de Execução Penal, Varas de Violência Doméstica, Varas de Tóxicos, conforme exemplos citados pelo Entrevistado E2, sobretudo para que questões afetas a vulnerabilidades sociais sejam tratadas na seara das políticas públicas sociais e assistenciais e, não necessariamente, na política criminal.

Sobre o tema, o Entrevistado E3 citou a existência de um treinamento para a multiplicação da tecnologia de cuidado, utilizada para os CAPS do estado da Bahia e parcerias com as Secretarias estaduais de Justiça e Segurança Pública, para pensar em alternativas de replicabilidade das metodologias de atendimento. Já para o Entrevistado E4, trata-se de um serviço interativo que “a partir do sujeito, a partir da demanda, a partir do caso que a gente vai construindo possibilidades e estratégias para que ele possa acessar os serviços”.

4.3.3 Conclusões

O cotejo das entrevistas possibilita constatar o nível de conhecimento, o interesse e a dedicação dos entrevistados com as atividades do programa estudado,

visto que as respostas apresentaram densidade de conteúdo e ligação com os temas propostos. Isso constatado, passa-se a sistematizar as principais ideias suscitadas.

Os entrevistados definem o Corra para o Abraço como um programa de governo, visando à redução de danos, cujo público-alvo são populações vulneráveis, como pessoas em situação de rua, dependentes químicos e jovens em evasão escolar, residentes em bairros periféricos e violentos, com concentração das atividades no próprio território de vivência desses grupos.

A análise das respostas às entrevistas permite perceber que, no entendimento dos entrevistados, muitas vezes, a ausência de intervenção nas situações de conflitos vivenciadas na família, nos bairros, nas escolas e com o tráfico local levam à situação de rua e, quiçá, ao encarceramento.

Quanto ao Judiciário, foi destacado pelos entrevistados que o Programa Corra para o Abraço surge como uma alternativa de cuidado para o encaminhamento diverso da prisão ou da liberação com imposição de cautelares. Ressaltaram ainda que o ingresso do liberto no Programa, após a audiência de custódia, requer a sua voluntariedade e adesão, não surtindo impactos sobre a sua situação processual. Ademais, por não compor o sistema de justiça criminal, realiza trabalho de esclarecimento da situação processual e dos desdobramentos de eventual prisão preventiva aos custodiados e aos seus familiares.

Também foi mencionado acerca das atividades estimularem a reflexão da população sobre os grupos vulneráveis e sobre a possibilidade de novos caminhos para esses indivíduos. Esses debates colocam o tema da população de rua na agenda de governo e nas discussões da sociedade como sujeitos possuidores de direitos e que estão, muitas vezes por situações não escolhidas, em situação de rua, o que sugere novas nuances sobre esse grupo social e direcionamento a novas políticas públicas. Reconheceram o rompimento do estigma e da diferença na aceitação dos assistidos pela sociedade como um trabalho diário, porquanto a situação de rua deveria ser transitória e não um marcador social.

Os entrevistados ressaltam a diferença do atendimento humanizado, empático, com escuta ativa e acolhimento para, ao menos, fornecer a orientação adequada acerca de onde pode ser encontrada a informação para o serviço pretendido. Eles ainda defendem que as práticas do programa são realizadas em um ambiente humano que aproxima as pessoas e pode ser levado para outros espaços públicos, sobretudo no aspecto da compreensão da especificidade dos indivíduos

marcados por algum tipo de vulnerabilidade, cuja assistência precisa ser construída a partir da realidade dela, de modo a ser possível modificá-la.

Em essência, o Programa Corra para o Abraço é um articulador de rede, realiza encaminhamentos em rede para atendimentos na rede, de modo que as demandas não são resolvidas em suas próprias instalações, dependendo dos serviços de outros órgãos e entidades.

O convênio entre o Programa e o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia para atendimentos nas audiências de custódia é interessante, quando permite esse acolhimento e triagem prévia dos custodiados, possibilitando que melhor se conheçam a sua vida e as suas carências. Como a audiência de custódia é a porta de entrada do indivíduo no sistema judicial criminal, e a grande maioria dos flagranteados são pessoas em situação de vulnerabilidade social, existe uma coincidência entre a vulnerabilidade e a seletividade dos meios de persecução penal.

Apesar da exitosa experiência do Programa Corra para o Abraço junto à Vara de Audiências de Custódia de Salvador, percebe-se que ainda é incomum a compreensão exata do que seria a participação do Programa nas atividades do Judiciário, sendo pouco difundida a oitiva dos assistidos na formulação das atividades realizadas após a sua liberação. Nesse ponto, foi ressaltada a necessidade de trabalho de divulgação das contribuições já alcançadas e o estreitamento do contato e das formulações dos planos de trabalho junto ao Judiciário.

A criação e a difusão de planos de trabalho ainda são incipientes, inclusive, nos atendimentos realizados pelo próprio Programa. Embora seja louvável a busca de resolução da demanda específica trazida por cada indivíduo atendido em situação de rua, a expansão das atividades requer padronização destas, com o desenvolvimento de um núcleo mínimo de premissas a serem observadas, a fim de que se consiga estabelecer protocolos de atendimento eficazes e seguros, a serem replicados nos fluxos de rotinas de outros órgãos, até mesmo fora do Judiciário, que atendam a pessoas em situação de rua. Para maior fluidez e replicabilidade desses acompanhamentos, além da louvável busca ativa já tentada pelo Programa estudado, mostra-se importante a criação de postos específicos de suporte a pessoas em situação de rua, ainda que inicialmente em postos de orientação ao cidadão.

Do exposto, verifica-se uma valorosa contribuição das atividades do Programa Corra para o Abraço para a promoção da cidadania das pessoas assistidas, inclusive a população em situação de rua. Contudo, as atividades do programa

requerem ainda melhorias para a inclusão dos assistidos em aspectos mais práticos e com repercussões mais diretas nas suas vidas, por exemplo, expansão dos cursos profissionalizantes, parcerias com órgãos públicos e com entidades privadas para oferta de empregos, visto o trabalho desempenhar papel histórico e central para a construção da cidadania no Brasil, e, quiçá, subsídios de moradias populares.

No que tange ao Judiciário, é uma iniciativa ainda tímida, requerendo sua expansão tanto para outras comarcas e searas temáticas, além da audiência de custódia, a exemplo das Varas de Execução Penal, Varas de Infância e Juventude, Varas de Violência Doméstica, Varas de Família, Varas de Sucessões, entre outras, como na própria Vara de Audiência de Custódia, sobretudo quanto à participação efetiva do custodiado na construção das atividades que podem ser realmente efetivas para a formação da sua cidadania e a garantia de seus direitos fundamentais.

Mais importante é que, a partir de atividades com a participação do sujeito beneficiário, ele se empodere da sua condição de cidadão e, de forma democrática, contribua para a formulação das políticas judiciais e a prestação dos serviços do Judiciário. A participação social aproxima o Judiciário dos seus usuários, contribui para a sua legitimidade e para a *accountability*, construto da Governança Judicial e valor da Justiça Aberta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi realizada com o intuito de analisar de que maneira a participação social, aqui entendida por intermédio de uma abertura democrática do Judiciário aos reclames e aos valores sociais, por meio da promoção de um amplo espaço de discussão envolvendo os cidadãos e a sociedade civil organizada no processo de tomada de decisão, seria apta para auxiliar a eliminação das barreiras de acesso aos serviços judiciários por grupo sociais vulnerabilizados, em específico as pessoas em situação de rua.

Como visto, a existência de um espaço de diálogo e de comunicação aberta entre os cidadãos e as instituições públicas, para aproximação entre os órgãos de justiça e a sociedade, coloca uma perspectiva de inclusão do cidadão no próprio processo de construção da agenda e da tomada de decisão públicas, superando as distâncias e desconfiças e, sobretudo, trazendo legitimidade para as ações públicas.

Na realidade, o aprofundamento das bases do nosso sistema de justiça, a partir da análise do perfil dos demandantes e das ações por eles intentadas, pode ser utilizado para tentar traçar um mapeamento das reais necessidades, com fins de construir uma estratégia para prevenção e combate das dificuldades encontradas.

Ao longo deste estudo, observei que, embora seja o único dos Poderes do Estado Brasileiro cujos membros não são escolhidos diretamente pelo voto popular, a legitimidade do Judiciário advém também de dar voz a grupos minoritários que não têm representatividade no Legislativo e no Executivo. Em um Estado Democrático de Direito, o Judiciário deve comprometer-se com a garantia de valores sociais básicos, os quais inclusive foram previstos pelo constituinte originário, devendo a sua função julgadora, por meio da resolução de demandas, ser pautada como um instrumento para a concretização da cidadania e da participação social.

Em específico sobre as pessoas em situação de rua, a análise documental dos bancos de dados oficiais e das pesquisas divulgadas sobre o referido grupo social revelou a sua expressão numérica e evolutiva de crescimento. Cenário que indica elevada potencialidade de violação ou não exercício de direitos, constante exclusão socioeconômica, contribuindo para a desigualdade na sociedade brasileira, o que desponta a necessidade do recebimento de um tratamento específico pelo sistema de justiça.

A experiência do Programa Corra para o Abraço, tomada aqui como foco de estudo de caso, revela ser ainda incipiente a participação dos assistidos na formulação das dinâmicas que se espera ser capaz de auxiliá-los na construção de sua cidadania. Como resultado, observa-se com otimismo a formulação conjunta dos atendimentos realizados na Vara de Audiência de Custódia, em Salvador, sobretudo quando as entrevistas revelaram beneficiários aos custodiados e aos seus familiares, refletindo, inclusive, na diminuição dos regressos à situação de flagrância. Desse modo, o estudo demonstrou ser positiva a abertura do Judiciário para entidades sociais, melhorando a sua legitimidade perante a população.

Contudo, ainda existe muito campo a avançar no cuidado humanizado a grupos sociais vulnerabilizados como a população em situação de rua. Esses achados da pesquisa contribuem para o avanço na criação de mecanismos de intervenção judicial adequados ao contexto de atendimento de grupos vulneráveis, como a população em situação de rua, trazendo o atendimento humanizado como uma alternativa para a formação de caminhos possíveis e profícuos. Para além do atendimento, há a constante tensão e urgência de se integrar socialmente aqueles que nunca tiveram seus mínimos direitos fundamentais garantidos e o Judiciário tem um expressivo papel constitucional para tal desiderato, sobretudo quando analisado conforme os valores da Justiça Aberta.

Como resultado, instaura-se uma necessidade de readequação dos seus burocráticos e distantes serviços para atendimentos humanizados, via equipes especializadas, inclusive os seus servidores e magistrados, que precisam realizar capacitações, que deveriam ser obrigatórias e contínuas, por meio das Escolas Judiciais dos tribunais, para construir um acolhimento empático e capaz de proporcionar um atendimento efetivo e com resultado na vida daqueles que precisam dos seus serviços e buscam ao Judiciário como última esperança de salvaguarda de direitos mínimos para a sua existência.

No campo das implicações práticas, a sugestão é pela criação e a distribuição de cartilhas, com uso de linguagem simples e recursos visuais, contendo endereços de interesses às pessoas em situação de rua, por exemplo, abrigos, CREAS, CRAS, cartórios extrajudiciais, postos do INSS, postos de saúde e hospitais, além de informações simplificadas dos seus principais direitos, o que já é previsto na Resolução nº 425 do CNJ, artigo 7º, porém ainda não implementado na prática.

Ademais, seria importante, sobretudo nas cidades com grande concentração de pessoas em situação de rua, a implementação dos Pontos de Inclusão Digital, previstos na Resolução nº 508 de 22 de junho de 2023 do CNJ, com concentração, em um único local, dos principais ramos da Justiça e serviços extrajudiciais mais solicitados por as pessoas desse grupo. Por sua vez, pelo menos na capital, nas quais, em geral, há maior agrupamento da população em situação de rua, seria necessário o estabelecimento de postos de atendimento específicos para pessoas em situação de rua.

Essas iniciativas se coadunam com a Resolução nº 350 de 27 de outubro de 2020, que estabelece os procedimentos e diretrizes da cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, como também a ODS 16 da Agenda 2030 da ONU que estipula a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis para a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas e para a promoção do acesso à justiça para todos.

Ademais, seria importante a criação de um indicador de ações no PJE, com criação de campo específico para preenchimento de informação, a fim de possibilitar a identificação das demandas realizadas pela população em situação de rua, priorizando a fidedignidade dos registros para fins de pesquisas e implementação de políticas.

Outro aspecto de grande impacto prático seria a institucionalização de encaminhamentos pelos magistrados, em sua atuação ordinária e fora dos mutirões PopRua, para outros órgãos do Sistema de Saúde e Sistema de Assistência Social, visando à prestação de um serviço judicial adequado de forma permanente, bem como construir protocolos conjuntos de atuação nas demandas envolvendo indivíduos em situação de rua.

Todavia, a pesquisa tem limitações, sobretudo quando o programa estudado atua em somente uma unidade judicial, Vara de Audiência de Custódia, que não faz o acompanhamento do desenvolvimento da situação processual e pessoal do custodiado assistido. Logo, até para evitar conclusões universalizantes, não há como se considerar que essa realidade se aplica a outras unidades judiciais com competências distintas, indistintamente, sobretudo em razão da diversidade existente. Outrossim, não foi possível ouvir ex-beneficiários do Programa Corra para o Abraço, o que seria uma grande contribuição para a colheita de impressões e melhor contextualizar sua atuação e apurar eventuais diálogos com o Judiciário.

Como agenda de pesquisa, para futuras investigações, um dado estatístico que chamou muito a atenção foi o alto índice de violência sofrido pelas mulheres em situação de rua, embora elas estejam em quantidades inferiores que os homens. Sugere-se, ainda, estudo acerca da percepção das pessoas em situação de rua sobre a “Justiça”.

Analisar de forma empírica a atuação do Poder Judiciário na sociedade estimula a reflexão e permite fugir de asserções meramente formais, sobretudo quando da decisão de processos com questões sociais complexas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Flávia. Ato em São Paulo lembra 11 anos do massacre de moradores de rua na Praça da Sé. **Agência Brasil**. 19/08/2015. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/ato-em-sao-paulo-lembra-11-anos-da-massacre-de-moradores-de-rua-na-praca-da-se>. Acesso em: fev. 2023.

ANDRADE, H. S. et al. A trajetória histórica e organizativa da população de risco de rua de Belo Horizonte: a construção de um movimento cidadão. *In*: KEMP, V. H.; CRIVELLARI, H. M. T. (Org.). **Catadores na cena urbana**: construção de políticas socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 49-64.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A reconstrução do conceito liberal de cidadania: da cidadania moldada pela democracia à cidadania moldando a democracia. *In*: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de (Org.). **O poder das metáforas**: homenagem aos 35 anos de docência de Luis Alberto Warat. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Governança judicial**: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v. 49, p. 937-958, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/rPJFNtDFcKVNtVBpCK5zvL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: out. 2022.

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 183-202, 2012.

ARAÚJO, Edgilson Tavares; SAAD, Luísa. **Outros Caminhos são Possíveis – Corra Pro Abraço**: Ação Pública de Redução de Riscos e Danos para Populações Vulneráveis. Salvador: Comunidade Cidadania e Vida, 2019.

ARAÚJO, Karina Silva de; GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho; REGO, Sérgio Roberto de Marinho Fortes do. A Rede de Colaboração do Conselho Nacional de Justiça como Instrumento Democrático de Governança: uma Análise da Política Macro Desenvolvida para Cada Ramo da Justiça. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-5/a-rede-de-colaboracao-do-conselho-nacional-de-justica-como-instrumento-democratico-de-governanca-uma-analise-da-politica-macro-desenvolvida-para-cada-ramo-da-justica.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

BAHIA. **Lei n.º 12.357, de 26 de setembro de 2011**. Institui o Sistema de Defesa Social, o Programa Pacto pela Vida, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Salvador/BA, ano XCVI, Nº 20.669, p. 9-10, 27 set. 2011.

BAHIA. Governo do Estado da Bahia. **Audiências de Custódia**. Disponível em: <https://corrapprobraco.ba.gov.br/acoes/audiencias-de-custodia/>. Acesso em: dez. 2022.

BALLESTEROS, Paula. K. Rodrigues. **Governança democrática**: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil. 2012. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista jurídica da presidência**, v. 12, n. 96, p. 05-43, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 103-114, 2011.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Por uma virada ontológica no Judiciário brasileiro: um novo papel a ser desempenhado por negros e indígenas. **Revista Direito e Práxis**, 2023.

BEZERRA, André Augusto Salvador. Justiça Aberta para populações colonizadas: troca de saberes na judicialização das questões políticas: intercambio de conocimientos en la judicialización de cuestiones políticas. **Revista Justiça do Direito**, v. 37, n. 1, p. 202-226, 2023.

BEZERRA, André Augusto Salvador; RIZZI, E. G.; MACHADO, J. A. Posibilidades y límites de participación de los pueblos originarios em el Poder Judicial: el caso del Polo Indígena de Conciliación en Roraima. *In*: HELLER, Mariano; HERRERO, Álvaro; SELWOOD, Inés. (Org.). **Hacia una agenda global de justicia abierta**: experiencias de América Latina. 1 ed. Buenos Aires: Editorial Jusbares, 2021, v., p. 343-357.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Trad. Carmen C. Varriale. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **População em Situação de Rua**. Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do governo federal. Ministério dos direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, agosto de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_ua_digital.pdf. Acesso em: fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Departamento de proteção especial. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e Serviço Especializado para Pessoas

em Situação de Rua. SUAS e População em Situação de Rua. v. 3. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Política Nacional para a População em Situação de Rua. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à fome. **Rua**: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: MDS; 2008. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: mar. 2023.

BRASIL, **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Manda executar o Código Criminal. 1830. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Cadastro único. **CECAD – Cidadania**. Disponível em: <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>. Acesso em: abr. 2024.

BOSI, Alfredo; CAPINHA, Graça. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

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

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. 2 ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Safe, 1988.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

CASTELLS, Manuel; ESPANHA, Rita. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Educação e Bolsas, 2007.

CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. **Evolução do processo social população em situação de rua**: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Departamento de Serviço

Social, UnB, Brasília, 2011. Disponível em: www.bdm.unb.br/bitstream/10483/2573/1/2011_AmaranthaSaTelesdeCerqueira.pdf. Acesso em: mar. 2023.

CHAMIE, Joseph. As Cities Grow, So Do the Numbers of Homeless. **Yale Global Online, New Haven**, 13 de jul. de 2017. Disponível em: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/cities-grow-so-do-numbers-homeless>. Acesso em: jan. 2024.

CLAESSENS, Stijn. *Corporate governance and development. The World bank research observer*, v. 21, n. 1, p. 91-122, 2006.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Atividades do Grupo de Trabalho Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acocoes/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/publicacoes/>. Acesso em: jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022/** Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 425**, de 08 de outubro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Atos normativos. **Resolução nº 325**, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. [Brasília, DF]. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 350**. Brasília, CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Portaria 138/2013**. Institui rede de governança colaborativa do Poder Judiciário. Disponível em: <cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução de nº 70 de 2009 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70>. Acesso em: nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 198/2014**. Planejamento Estratégico. Disponível em: <cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 221/2016**. Institui princípios de gestão participativa. Disponível em: <cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em: nov. 2023.

COSTA, Anna Gabriela. População em situação de rua cresceu 31% nos últimos dois anos em São Paulo. **CNN Portal**. 22/01/2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/populacao-em-situacao-de-rua-cresceu-31-nos-ultimos-dois-anos-em-sao-paulo/>. Acesso em: fev. 2022.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001. Disponível em: <https://oidmercosul.files.wordpress.com/2012/11/63830651-dahl-robert-sobre-a-democracia.pdf>. Acesso em: set. 2023.

DE ARAÚJO, Alexandra Fuchs. Estado, Direito e políticas públicas: o papel do juiz em uma dinâmica de governança. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 11-27, Setembro-Outubro/2019. Disponível em: https://bdjur.stj.ius.br/jspui/bitstream/2011/139326/estado_direito_politicas_araujo.pdf

DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira, 2021.

DE MORAES, Beatriz Fruet; LUNARDI, Fabrício Castagna; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. OS CENTROS DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO. **Synesis** (ISSN 1984-6754), v. 15, n. 1, p. 258-282, 2023.

DE OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio et al. Direitos dos invisíveis: a política nacional judicial para as pessoas em situação de rua. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 18, p. 21-32, 2022.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Introdução a sociologia da administração da Justiça in Direito em sociedade. Le droit dans la société. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 21, p. 11-37, 1986.

DIAS, André Luiz Freitas (org) Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - **Relatório técnico-científico** – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. André Luiz Freitas Dias (org). Belo Horizonte, MG: Marginalia Comunicação, 2021. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf>. Acesso em: dez. 2022.

DICKINSON, Helen et al. From new public management to new public governance: The implications for a 'new public service'. **The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business**, v. 41, p. 41-60, 2016.

DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Tradução de Marcelo Brandão Cipola. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ELENA, Sandra. **Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción**. Biblioteca Digital Gov.ar, set. 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>. Acesso em: out. 2023.

ELENA, Sandra. MERCADO, Gabriel. Justicia aberta: una aproximación teórica. *In*: ELENA, Sandra (coord). **Justicia aberta**: aportes para una agenda en construcción. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ, 2018, p. 17-41.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11444>. Acesso em: nov. 2022.

SCOREL S. **Vidas ao léu**: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1999. <http://dx.doi.org/10.7476/9788575416051>.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. **Participação social no Judiciário como instrumento para a democratização da justiça**. 2010. Disponível em: http://www.judsh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf. Acesso em: out. 2022.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119 a 144-119 a 144, 2001.

FEFERBAUM, Marina *et al.* **Metodologia da pesquisa em direito-técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**: Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2019.

FERRAZ, Taís Schilling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a serviço de um judiciário transformador: uma perspectiva sistêmica. **ReJuB - Rev. Jud. Bras.**, Brasília, Ano 1, n. 1, jul./dez. 2021.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? **Revista Usp**, n. 21, p. 12-21, 1994.

FERREIRA, Pedro Henrique Azevedo Lopes. **Reforma estatal, accountability e metas do Judiciário**: as influências de uma administração baseada na busca por resultados no elemento qualitativo da prestação jurisdicional. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/40435>. Acesso em: abr. 2023.

FOUCAULT, Michel. **História da loucura na idade clássica**. Tradução de José Teixeira Coelho Netto. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FRANCISCO, Wagner Cerqueira e. População em situação de rua. **Mundo Educação**. Dados obtidos em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/populacao-situacao-rua.htm#:~:text=Entre%20os%20principais%20fatores%20que,de%20drogas%20e%20doen%C3%A7a%20mental>. Acesso em: maio 2024.

FRANGELLA, S. M. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. São Paulo: AnnaBlume, FAPESP, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GAIO, Daniel; Diniz, Ana Paula Santos (Ed.). **A população em situação de rua e a questão da moradia**. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2021.

GOMES, Canotilho José Joaquim. **Direito constitucional**. Coimbra: ed. Almedina, 1983.

GOMES, Monique Ribeiro de Carvalho. **Políticas Públicas para egressos do Sistema Prisional como Instrumento de inclusão social**. 130 f. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

GOMES, Monique Ribeiro. Participação Social como instrumento de Accountability no Poder Judiciário Brasileiro. **ENAJUS** – Encontro de Administração da Justiça. Acesso à Justiça: Desafios sociais, Econômicos e Institucionais. 23 a 26 de outubro de 2023. Disponível em: <https://enajus.org.br/anais/assets/papers/2023/sessao-4/participacao-social-come-instrumento-de-accountability-no-poder-judiciario-brasileiro-.pdf> Acesso em: 30 jun. 2024.

GORCZEWSKI, Clovis; BELLOSO MARTÍN, Nuria. **A necessária revisão do conceito de cidadania**: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática. Edunisc, 2011.

GOV.BR. MDHC lança relatório sobre pessoas em situação de rua no Brasil; estudo indica que 1 em cada mil brasileiros não tem moradia. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. 14/09/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/setembro/mdhc-lanca-relatorio-sobre-pessoas-em-situacao-de-rua-no-brasil-estudo-indica-que-1-em-cada-mil-brasileiros-nao-tem-moradia>. Acesso em: jan. 2024.

GOV.BR. IBGE. Panorama. **Censo 2022**. População. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: abr. 2024.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HERRERA, Joaquín Flores. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais**, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: abr. 2024.

IBGE. Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. **Agência IBGE**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: jan. 2024.

IBGE. Conheça o Brasil – População COR OU RAÇA. **IBGE Educa Jovens**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: mar. 2024.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. **Planning Theory & Practice**, Vol 5, nº 4, December 2004, p. 419-436. Disponível em: http://www.csus.edu/ccp/publications/reframing_public_participation_abstract.htm. Acesso em: out. 2023.

IPEA. Briga de família e desemprego são os motivos mais citados por pessoas em situação de rua para explicar sua circunstância. **IPEA**. 11/12/2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14597-briga-de-familia-e-desemprego-sao-os-motivos-mais-citados-por-pessoas-em-situacao-de-rua-para-explicar-sua-circunstancia#:~:text=Problemas%20familiares%20e%20desemprego%20s%C3%A3o,citada%20por%2054%25%20das%20pessoas>. Acesso em: maio 2024.

IPEA. **População em situação de rua cresce e fica exposta à Covid**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/2220-populacao-em-situacao-de-rua-cresce-e-fica-mais-exposta-a-covid-19#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,pela%20pandemia%20da%20Covid%2D19>. Acesso em: jun. 2024.

JACOBI, P. R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Criação do capital social: o caso ASMARE** – Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 2, p. 1-51, jun. 1997.

JIMÉNEZ-GÓMEZ, Carlos E. Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/9, p. 231-251, 2017.

JUSTO, M. G. Vidas nas ruas de São Paulo e alternativas possíveis: enfoque socioambiental. **Interfaces**, Botucatu, v. 3, n. 1, p. 7-17, 2008.

LEVI-FAUR, David. **From “big government” to “big governance”?** 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/34384/chapter-abstract/291586068?redirectedFrom=fulltext&login=false>. Acesso em: maio 2023.

LIMA, Martônio Mont; BARRETO, Alverne. Democracia no poder judiciário. **Revista Direito e Liberdade**, v. 1, n. 1, p. 317-330, 2010.

LONGO, Francisco. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea. **Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI**. São Paulo: ed. Longo e Ysa, p. 15-36. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2C1HO2F>. Acesso em: ago. 2023.

LOPES. A função política do poder judiciário. *In*: FARIA (Org). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989. p. 123-144.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**, Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MACHADO, Jorge Alberto. LINO, Daniel. **Gerencialismo e Justiça Aberta**. Acervo, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 3, p. 1-18, set-dez. 2021. Disponível em: [doshttp://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1755/1672](http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1755/1672). Acesso em: out. 2023.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. *In*: **IX Congresso del CLAD – Madrid**. 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Thag. **A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua**. Curitiba-PR [dissertação]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná; 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e Representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MIRANDA, Nadja. **População de rua em Salvador: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015)**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal da Bahia. 2016.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme Dos Santos e sua fortuna crítica. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 33, p. 539-558, 2020.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Perspectiva, 2017.

NASCIMENTO, E. P. Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. **Caderno CRH**, Salvador, v. 7, n. 21, p. 29-47, 1994.

NEDER CERZETTI, Sheila Christina et al. **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de Direito da USP: um currículo oculto?** / Sheila Christina Neder Cerezetti e outros. – São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/Universidade de São Paulo (USP), 2019.

NEGRI, S. **A produção de valores públicos de gestão no poder judiciário brasileiro sob a ótica da teoria de Moore.** Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Nove de Julho (UNINOVE), São Paulo, 2019.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica.** Editora Blucher, 2020.

NOBRE, Maria Teresa; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. A letra e a vida: descompassos entre cotidiano e burocracia nas políticas para a população de rua. **Psicologia em Revista**, v. 26, n. 1, p. 471-491, 2020.

O'DONNELL, Guillermo. **Disonancias: críticas democráticas a la democracia.** Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: Revista de Cultura e Política**, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, L. M. F. A construção das “populações-alvo” nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos/SP. *In: RUI, T.; MARTINEZ, M.; FELTRAN, G. (Orgs.). Novas faces da vida nas ruas.* v. 1. São Carlos: EDUFScar, p. 67-88, 2016.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing.** Nova York, 2020.

PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, Participação e processo. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Org.). Participação e Processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

PINTO, Tathiane Menezes da Rocha. **Acesso à justiça e (in) exclusão digital / Tathiane Menezes da Rocha Pinto.** – Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2023.

PISIER, Évelyne. Montesquieu e Rousseau: dois batedores da democracia. *In: Democracia.* Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

PORTER, Michael. E. O que é estratégia. **Harvard Business Review**, v. 74, n. 6, p. 61-78, 1996.

PORTUGAL GOUVÊA, Carlos; SADAMI, Arthur; VÍSPICO, Lucas (Coords.). **A Litigância Constitucional dos Direitos da População em Situação de Rua: Uma Contribuição para a ADPF 976.** São Paulo: Grupo de Estudos em Direito, Terceiro Setor e Empreendedorismo Social, 2023.

PRIMO, Felipe Krusser. **Participação social no poder judiciário e o papel das ouvidorias de justiça.** 156f. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina,

Florianópolis, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/claud/Downloads/PSOP0595-D%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/claud/Downloads/PSOP0595-D%20(1).pdf) Acesso em: maio 2024.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro. **Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da teoria institucional**. 170f. Tese de Doutorado. Dissertação (mestrado) –Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2010.

ROMÃO, Vinícius. Audiência de custódia, alternativas à prisão e controle em meio aberto: O judiciário e a atuação psicossocial. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 8, n. 3, p. 185-213, 2021.

SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class and gender inequality. **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 339-58, Aug. 2008.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to what? **Daedalus: The Journal of the American Academy of Arts and Sciences**, v. 148, n. 1, p. 49-55, winter 2018. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf. Acesso em: set. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Centro de Estudos Judiciário e Edições Afrontamento, 1996.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, p. 335-376, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2014a.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5 ed. São Paulo: EDUSP, 2014b.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Ucitec, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. *In*: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio De Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARZ, Roberto. **Discutindo com Alfredo Bosi**. São Paulo: Nau Literária, 2023.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. **Jogo, ritual e teatro**: um estudo antropológico do Tribunal do Júri. Editora Terceiro Nome, 2019.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SICARI, A. A. **A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua**: (in)visibilidades e a luta por direitos. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Florianópolis, 2018. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5972210.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22 ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Maria Coeli Nobre da. **Governança judicial**: a justiça restaurativa na efetivação da “kracia” no poder judiciário. 2015. Fortaleza. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/102488>. Acesso em: 6 jun. 2024.

SILVA, M. L. L. da. **Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno População em Situação de Rua no Brasil**. Brasília (DF), Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2006.

SILVA, Ricardo. Duas tensões na teoria democrática. **Revista de Ciências Humanas** 1, 1999. p. 41-59.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Os 20 anos de Constituição da República Federativa do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, Igor Alves Norberto. As medidas cautelares e a audiência de apresentação (audiência de custódia) no processo penal: enfrentamentos a partir da teoria do processo constitucional. **Revista de Direito da Faculdade de Guanambi**, v. 5, n. 1, p.174-200, jan./jun. 2018. <https://doi.org/10.29293/rdfg.v5i01.207>

SORRENTINO, Luciana Yuki F. Acesso à justiça para os invisíveis: a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua. **Revista Eletrônica Direito Exponencial-DIEX**, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2022.

STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **RECURSO ESPECIAL Nº 1785383 - SP (2018/0327183-5)**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=141278149®istro_numero=2018032

71835&peticao_numero=&publicacao_data=20211130&formato=PDF. Acesso em: jan. 2024.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional**. Brasília: TCU, 2020. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em: maio 2023.

TEIXEIRA, A.; SALLA, F. A.; MARINHO, M. G. S. M. C. Vadiagem e prisões correccionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, vol. 29, nº 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

TEIXEIRA, Emanuelle *et al.* **Pessoas assistidas pelo Programa Corra pro Abraço** [relatório eletrônico]. Salvador: Observatório Baiano de Políticas sobre Drogas, Programa Corra pro Abraço, 2023. Disponível em: <https://corraproabraco.ba.gov.br/observatorio/publicacoes/>. Acesso em: mar. 2024.

URBINATI, N. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Revista Política e Sociedade**, v. 9, n. 16, abril de 2010.

VALLS, Álvaro LM. **O que é ética**. Brasiliense, 2017.

VENTURINI, E. **A cidade dos outros**. Fractal, 21(2), 2009, 203-222.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.