



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ELYDIA L. BARROS MONTEIRO

**LEVANDO A SÉRIO AS INJUSTIÇAS: A ILEGITIMIDADE DA
AUTORIDADE POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO À LUZ DO
LIBERALISMO DO MEDO DE JUDITH SHKLAR.**

Ouro Preto - MG
2021

ELYDIA L. BARROS MONTEIRO

**LEVANDO A SÉRIO AS INJUSTIÇAS: A ILEGITIMIDADE DA
AUTORIDADE POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO À LUZ DO
LIBERALISMO DO MEDO DE JUDITH SHKLAR.**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito

Área de Concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos.

Linha de Pesquisa: Linha 1. Diversidade Cultural. Novos Sujeitos e Novos Sistemas de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes.

Coorientadora: Profa. Dra. Raíssa Wihby.

Ouro Preto – MG
2021

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

M775I Monteiro, Elydia Leda Barros.
Levando a sério as injustiças a ilegitimidade da autoridade política do estado brasileiro à luz do liberalismo do medo de Judith Shklar.
[manuscrito] / Elydia Leda Barros Monteiro. - 2021.
129 f.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes.

Coorientadora: Profa. Dra. Raíssa Wihby Ventura.

Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito.
Área de Concentração: Novos Direitos, Novos Sujeitos.

1. Legitimidade (Direito) - Legitimidade governamental. 2. Liberalismo - Judith Nisse Shklar, 1928-1992. 3. Judith Nisse Shklar, 1928-1992. 4. Justiça social. 5. Liberalismo. 6. Pessoas desabrigadas. I. Arantes, Bruno Camilloto. II. Ventura, Raíssa Wihby. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 34

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



FOLHA DE APROVAÇÃO

Elydia Leda Barros Monteiro

Levando a sério as injustiças: a ilegitimidade da autoridade política do Estado brasileiro à luz do liberalismo do medo de Judith Shklar

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito.

Aprovada em 13 de dezembro de 2021.

Membros da banca

Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes (Orientador) (UFOP)
Profa. Dra. Raissa Wihby Ventura (Co-orientador) (UNICAMP)
Profa. Dra. Flaviane de Magalhães Barros Bolzan de Moraes (UFOP)
Prof. Dr. Saulo Monteiro Martinho de Matos (UFPA)

Prof. Dr. Bruno Camilloto Arantes, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 13/12/2021.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Camilloto Arantes, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 13/01/2022, às 16:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0268079** e o código CRC **DOF86683**.

Dedico esse texto às minhas ancestrais que não tiveram oportunidades de estudo que lhes abriam portas para sonhos à altura de sua grandeza pessoal.

De forma especial, às minhas avós que compensaram com sabedoria as portas fechadas por um mundo injusto e desigual. À minha mãe, minha primeira e maior professora que me ensinou o valor do aprendizado e a importância do desejo de viver a vida com verdade.

Dedico também a todas as pessoas que vivem em situação de rua e ensinam diariamente lições de resistência e força como formas de não sucumbir ao medo e à crueldade a que são expostos todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Chegada a etapa final dessa jornada é hora de agradecer as pessoas que tornaram esse caminho possível, rico e transformador. Afinal, um desafio tão grande, um processo capaz de marcar minha vida não se realiza sem a ajuda de muitas pessoas incríveis.

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional a esse projeto. Agradeço a alegria e o incentivo de meus pais desde o momento em que disse da minha intenção de me inscrever na seleção. De lá para cá, foram muitos desafios dentro e fora da pesquisa. Em todos eles estivemos juntos, resolvendo com amor o que podia ser resolvido e aceitando com amor o que não podia. No início do caminho, minha mãe se fez estrela, mas uma presença tão marcante não deixa de existir, sobretudo quando ainda é possível ouvir sua voz de professora dizendo: “a educação é a maior riqueza que temos!”. Agradeço à estrela Elizabeth e ao meu pai Paulo de forma especial por estarem sempre ao meu lado em cada passo.

Agradeço aos amigos queridos que fazem dessa vida insana, uma vida possível. Agradeço cada dia de companhia, cada conversa, cada incentivo, cada crítica, cada momento em que pude me sentir nutrida pelo carinho e pelo amor que vocês dedicam a mim de forma tão maior do que mereço. Agradeço a todas e todos que me possibilitam essa troca de afeto tão necessário. Agradeço, de forma especial, Matheus, Marcela, Aline, Carlos, Marilza e Rita por incentivarem-me a abraçar esse desafio e a companhia em todas as etapas.

Agradeço também ao Pablo por estar presente em todos os momentos dessa jornada, por ajudar-me a tentar compreender o ensinamento escondido em cada desafio.

Agradeço ao PPGDI pelo acolhimento, pelo suporte, por abrir as portas para um universo tão grande, para novos sujeitos, para novos valores, para novas formas de pensar o direito. Um programa tão especial porque é repleto de amor, de atenção, de cuidado com o humano. Agradeço aos servidores, aos colegas, aos professores.

Agradeço, de forma especial, ao professor André Costa que me permitiu voltar aos estudos de criminologia no estágio em docência. Agradeço a oportunidade de aprender a lecionar com quem tão bem ensina.

Agradeço à Professora Margareth Diniz que tanto contribuiu para a melhoria dos rumos desse texto com suas contribuições durante o seminário de qualificação.

Agradeço à Defensoria Pública do Estado do Tocantins nas pessoas das queridas Isabella, Franciana, Kênia e Denize pelos mais de treze anos de aprendizado. Agradeço a elas principalmente pela amizade construída ao longo desse tempo, forjada pelos sonhos comuns, pelas atividades em conjunto, pelo compartilhamento de sonhos e atitudes. Devo agradecer de

forma especial cada usuária, cada usuário do serviço a quem eu tive a honra de servir. Agradeço cada uma dessas pessoas pelo aprendizado diário que extrapola os limites do profissional e se espraiam pelas demais áreas de minha vida.

Agradeço de forma muito especial ao professor Bruno, meu orientador, por ser um grande mestre. Agradeço pelos aprendizados sobre os termos da pesquisa. Mas agradeço, ainda mais, por acreditar em mim quando eu mesma não fui capaz. Obrigada por apostar numa pesquisa fora da agenda, que exigiu tanta dedicação entre começos e recomeços. Obrigada por acreditar no valor da educação, por tornar isso possível e acessível a todas as pessoas. Obrigada pela coerência de ensinar que o diálogo e a disposição para o diálogo aberto e franco possibilitam a construção de dias melhores e por vivenciar isso. Obrigada pelo tempo, pela disponibilidade, pela disposição para conversar, pensar, repensar, começar e recomeçar sempre que as dificuldades exigirem.

Por fim, agradeço a Raíssa. Há tanto o que agradecer! Uma pessoa tão inteligente quanto generosa. Dona de uma fala encantadora pelo conteúdo assim como pela doçura da forma. Aprendi tanto com você. Quando penso nas suas falas imagino uma pessoa que saiu para semear. Lança as sementes e espera o tempo da terra com a tranquilidade de quem entendeu o processo do plantio. Atenta, corrige o curso das primeiras plantas que brotam, verifica as condições do terreno, mas sabe que a formação daquele espaço demandará tempo. É assim que recebo cada palavra que você me trouxe nesse processo. Um punhado de sementes que hoje produziram essa pesquisa, mas que continuará a produzir em outras estações. Agradeço com profunda gratidão pela disponibilidade. Pela prioridade dentre tantas atividades, sobretudo em momentos tão desafiadores. Obrigada pelos ensinamentos que levo para a vida. Por fim, minha gratidão à UFOP por ser minha casa tanto na graduação, como no mestrado. A essa Universidade tão comprometida com a qualidade do ensino, com o acolhimento a todas as pessoas que ingressam nessa instituição. Registro meu agradecimento às Universidades de uma forma geral que resistem produzindo conhecimento, estabelecendo relações de afeto em dias tão duros.

RESUMO

Basta dar uma olhada pelas cidades grandes e pequenas do Brasil para observar as mais variadas e agudas injustiças que marcam as relações entre o Estado e as pessoas e destas entre si. A situação de pandemia acentuou ainda mais esses contextos colocando a nu as situações em que o Estado desconsidera o dever de assegurar direitos mínimos a todos. A injustiça social gerada pelo descumprimento dos direitos constitucionais é trivial. Porém, olhar para essa circunstância pode nos levar a questões mais profundas e menos óbvias: quais os reflexos dessas injustiças sobre a legitimidade da autoridade política? Há uma relação entre essas injustiças e a legitimidade do exercício do poder pelo Estado? Neste estudo defende-se que sim e que é possível descrever as formas pelas quais se pode afirmar essa ilegitimidade, tendo como eixo analítico o Liberalismo do Medo, a teoria da injustiça de Shklar e a teoria da vulnerabilidade em Fineman. Pretende-se apresentar boas razões para se afirmar que o Estado brasileiro não é legítimo do aspecto da autoridade política a despeito da pretensão de Estado Democrático e de Direito materializada pela Constituição. Para tanto, essa pesquisa adota a perspectiva das pessoas que vivem em situação de rua, as quais vivem no contexto que se denomina de área de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, por compreender que são as pessoas que vivem nesses contextos as mais expostas às situações de medo e crueldade e, portanto, deveriam ser as principais destinatárias de políticas públicas do Estado. Considerando a percepção empírica de que este não cumpre esse dever, volta-se o olhar para a resposta que o Judiciário oferece às demandas produzidas por essas pessoas e grupos para demonstrar que também esse braço do Estado é parte da criação e reprodução de relações marcadas pela crueldade política porque a função jurisdicional, não reduz a linha do medo ao não reduzir as grandes zonas de injustiça social; porque o sistema de justiça não reconhece a vulnerabilidade acentuada como uma construção institucional e, com isso, exime-se do dever de corrigir as estruturas que levam a essa proximidade com o risco e, por fim, porque o padrão normativo do sujeito invulnerável é mobilizado para operacionalizar essa dinâmica de negação de direitos e manutenção das exclusões do sistema de proteção a despeito do compromisso constitucional de garantia de direitos a todas as pessoas.

Palavras-chave: Legitimidade da autoridade política, Liberalismo do Medo, Injustiça, Vulnerabilidade, Pessoas em situação de rua, Judith Shklar.

ABSTRACT

A glance at the big and small cities of Brazil will suffice to observe the most varied and acute injustices that mark the relations between the State and the people and between the latter one. The pandemic situation has exacerbated even more these contexts, laying bare the situations in which the State does not consider the duty to ensure minimum rights for everyone. The social injustice generated by the breach of constitutional rights is trivial. However, looking at this circumstance can lead us to deeper and less obvious questions: what are the consequences of these injustices on the legitimacy of political authority? Is there a relationship between these injustices and the legitimacy of the exercise of power by the State? In this study, we argue that yes, and that it is possible to describe the ways in which this illegitimacy can be affirmed, having as its analytical axis the Liberalism of Fear, the theory of injustice in Shklar, and the theory of vulnerability in Fineman. We intend to present good reasons for affirming that the Brazilian State is not legitimate in terms of political authority, despite the pretension of a Democratic State of Law embodied in the Constitution. Therefore, this research adopts the perspective of homeless people, who live in the context called the intersection area between social injustice and increased vulnerability, as it understands that the people who live in these contexts are the most exposed to situations of fear and cruelty and, thus, should be the main beneficiaries of the State public policies. Considering the empirical perception that the State does not fulfill this duty, we will turn our gaze to the response that the Judiciary offers to the legal demands of these people and groups, to demonstrate that this branch of the State is also part of the creation and reproduction of relations marked by political cruelty: first, because the judicial function does not reduce the line of fear by not reducing the great zones of social injustice; secondly, because the justice system does not recognize increased vulnerability as an institutional construction and, therefore, exempts itself from the duty to correct the structures that lead to this proximity to risk and, finally, because the normative standard of the invulnerable subject is mobilized to operationalize this dynamic of denial of rights and maintenance of exclusions from the protection system, despite the constitutional commitment to guaranteeing rights for all.

Key-words: Legitimacy of political authority, Liberalism of fear, Injustice, Vulnerability, Homeless people, Judith Shklar.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	10
2 A LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLÍTICA: A RESPOSTA DO LIBERALISMO DO MEDO	20
2.1 Definições preliminares	22
2.2 O Estado brasileiro como objeto de uma teoria da (in)justiça	30
2.3 Colocando a crueldade em primeiro plano	34
2.4 Um olhar sobre o Estado brasileiro pelas lentes do liberalismo do medo	39
3 VULNERABILIDADE, MEDO E INJUSTIÇA: EIXOS DE ARTICULAÇÕES COM O LIBERALISMO DO MEDO	44
3.1 Dos desafios de estabelecer uma concepção de vulnerabilidade	46
3.2 Reconhecendo a existência da desigual distribuição da vulnerabilidade	50
3.3 A zona de intersecção entre vulnerabilidade e injustiça social: o contexto das vítimas da crueldade política	52
3.4 A relação da vulnerabilidade e o Estado de Direito: os limites do sujeito liberal/iluminista para responder às demandas sociais	54
4 ENTRE A INJUSTIÇA SOCIAL E A VULNERABILIDADE: AS VOZES DE QUEM VIVE NAS RUAS E O SILÊNCIO DE QUEM AS OUVE NOS SISTEMAS DE (IN)JUSTIÇA.	59
4.1 Construindo cenas e narrativas: pessoas e vivências em meio à injustiça social e a vulnerabilidade acentuada	65
4.2 Uma reflexão sobre a injustiça: analisando as falas que revelam a violação dos direitos que compõem o mínimo existencial.	74
4.3 A pessoa e o Estado: uma complexa relação na zona da injustiça e da vulnerabilidade	76
4.4 O Estado visto a partir do sistema de justiça: uma análise das respostas aos pedidos de tutela de direitos fundamentais	81
4.5 O Estado Juiz e a tutela do mínimo existencial	84
4.6. Quando o <i>Estado Juiz</i> reproduz e incrementa a crueldade política	90
5 LIGANDO OS PONTOS: UMA ARTICULAÇÃO DAS LENTES E NARRATIVAS COM A TEORIA DA LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLÍTICA	100
5.1 Reflexões sobre a legitimidade da autoridade política	103
5.2 O efeito Troxler e o Estado brasileiro: a perda da capacidade do olhar periférico	109
5.3 Reflexões sobre a ilegitimidade da autoridade política: como o Estado brasileiro descumprir o compromisso de reduzir a linha de exposição ao medo e à crueldade	110
5.4 O final da jornada nos leva ao começo: A necessidade de levar à sério a injustiça e colocar a crueldade em primeiro lugar como fundamento para o exercício legítimo do poder	116
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A – Mensagem encaminhada por e-mail a cada defensoria pública estadual	123

APÊNDICE B – Tabela de endereços eletrônicos, formas de contato e respostas enviadas pelas defensorias públicas à mensagem enviada.	124
---	------------

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, o IPEA estimou que a população em situação de rua no Brasil seria de 101.854¹ pessoas. Esse era o principal dado que se tinha sobre pessoas que vivem em situação de rua no Brasil. Já em 2020, o IPEA realizou nova estimativa com base em dados do cadastro único do governo federal e das informações lançadas pelos Centros de Referência em Assistência Social dos municípios (CENSO SUAS)² referentes ao ano de 2019, chegando ao número de 222 mil pessoas.

Apesar dessas estimativas sobre o número de pessoas que vivem em situação de rua, não há dados oficiais nacionais sobre esse grupo e essa falta de dados resulta em graves problemas para verificar se o Estado brasileiro volta sua atenção para as demandas dessas pessoas. Afinal, se não se sabe quantos sujeitos vivem em situação de rua, em quais locais, sob quais condições e, sobretudo, qual o perfil dessas pessoas, como elas poderão ser alcançadas por políticas públicas de proteção e de redução da exposição destas às situações de risco de danos aos seus direitos? Como o Estado brasileiro pode atuar com a implementação de políticas públicas sanitárias para proteção contra o avanço de doenças infectocontagiosas, como é o caso da COVID-19 no contexto de vida de pessoas desconhecidas?

Esta pesquisa tem por objetivo apresentar razões boas e suficientes para afirmar que o Estado brasileiro ao não reduzir a exposição das pessoas mais vulneráveis ao medo e à crueldade não responde às demandas de legitimação de uma autoridade política liberal e democrática. Tal afirmação está apoiada em conceitos e concepções normativamente densos: injustiça, crueldade, vulnerabilidade e legitimidade da autoridade política conformam o “campo de forças” conceitual desta pesquisa.

Para além da afirmação quase trivial de que um Estado não cumpridor dos seus deveres constitucionais age de modo ilegal, defende-se o argumento segundo o qual uma autoridade política – conformada nos moldes de um estado democrático de direito – é ilegítima quando é parte da criação, reprodução de espaços e relações marcadas, de um lado, pela crueldade e pelo medo e, de outro, habitado por vidas e sujeitos que parecem não caber nas normas que definem quem é o sujeito de direito.

Para enfrentar essas questões, essa pesquisa será composta de dois passos: um normativo e conceitual em que se apresenta os marcos teóricos e concepções que

¹Outras informações disponíveis em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf.

²Disponíveis no site https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811.

fundamentam esse estudo, e outro empírico composto por relatos das pessoas que vivem em situação de rua constantes de livros e etnografias sobre suas vivências e pela análise de decisões judiciais originadas de ações coletivas propostas em favor dessas pessoas. Pretende-se fazer uma articulação entre os elementos conceituais que são abordados pela política e pelo direito, que dizem respeito ao desenho institucional do Estado e a prática das relações entre este Estado e as pessoas que vivem em situação de rua. Defende-se o argumento de que injustiça e vulnerabilidade devem ser analisadas a partir das vivências de quem está inserido nesses contextos.

A manutenção das pessoas em situação de rua será tratada como parte de um contexto de injustiça. Tal como propõe Judith N. Shklar (1990), considera-se que as situações de injustiça são abertas e mutáveis com o tempo, de acordo com o cenário político daquele momento. A injustiça como valor político coloca sua linha de definição dependente do contexto. Nesse sentido, faz-se uma reflexão sobre como o contexto de injustiça está conectado com o problema da legitimidade da autoridade política.

O conceito de injustiça, no entanto, ainda que normativamente denso, necessita de qualificações. Em razão disso e como forma de qualificar o tipo de injustiça em tela, acrescenta-se ao eixo analítico também uma concepção de vulnerabilidade.

Define-se vulnerabilidade de acordo com Martha Albertson Fineman (2019) por sua dimensão ontológica e política. Na dimensão ontológica, trata-se de uma característica compartilhada por todas as pessoas e, na dimensão política, relaciona-se com a proximidade do risco. De acordo com a letra do texto,

A teoria da vulnerabilidade postula a vulnerabilidade como universal e constante, mas também reconhece que existem diferenças entre os indivíduos. As diferenças horizontais são observadas se pegarmos uma fatia da sociedade em um determinado momento e observarmos as diferenças na incorporação, como raça, gênero, habilidade e outras diferenças. Existem também diferenças de posição social e status. Essas diferenças não alteram a vulnerabilidade fundamental que marca todos os corpos, mas certamente serviram para provocar profundas vantagens ou desvantagens sociais (FINEMAN, 2019, p. 20).

Estamos expostas e expostos de modo desigual aos contextos e às relações de vulnerabilidade. Nos limites da nossa discussão, relaciona-se tais contextos e relações à exposição ao medo e à crueldade, vez que estes podem não ter como causa apenas fatos naturais (enchentes, terremotos), mas condutas ativas ou omissivas, do Estado e da sociedade. Com Shklar define-se crueldade como a “deliberada imposição de danos físicos e, secundariamente, emocionais, a uma pessoa ou a um grupo mais débil por parte de um mais

forte com o objetivo de alcançar um fim tangível ou intangível desse último” (SHKLAR, 1989, p. 29).

Assim, considerando que as situações podem decorrer também da atuação estatal, torna-se importante questionar qual é o lugar dos estados democráticos e de direito em um contexto marcado pelo medo e pela crueldade? Como pode-se definir os termos da legitimidade de uma autoridade política em contextos marcados pela perpetuação das relações de crueldade e de medo? Dito de outro modo, esta pesquisa pretende responder à seguinte pergunta: em um contexto de reprodução politicamente continuada do medo e da crueldade, por quais razões boas e suficientes pode-se sustentar que a autoridade política, que participa em diferentes aspectos dessa reprodução, não é legítima? Esta pesquisa enfrentará a descrição dos modos pelos quais o estado brasileiro é parte da (re)produção de relações e contextos marcados pela distribuição desigual de vulnerabilidades.

Para responder a essas perguntas, analisa-se o argumento de Shklar formulado em “O Liberalismo do Medo” (SHKLAR, 2018). Adota-se a concepção da autora de que o Estado deve voltar suas ações para conter os danos causados pelos grupos mais fortes aos grupos mais fracos. Outra decorrência lógica dessa concepção é a de que o Estado deve voltar sua atenção para reduzir os danos que o próprio Estado causa aos grupos mais fracos.

A partir da concepção de Fineman (2019), destacar-se-á a dimensão política da vulnerabilidade que importa no reconhecimento de que há pessoas mais exposta ao risco do que outras e de que o Estado distribui desigualmente essa vulnerabilidade. No contexto das pessoas que vivem em situação de rua, materializa-se não apenas pela falta de acesso ao direito à habitação, mas, também, a outras condições de vida digna, como acesso a recursos essenciais como água encanada, energia elétrica, segurança pública. Dessa forma, essas pessoas são mais vulneráveis nos casos de epidemias ou pandemias, seja pela exposição ao contágio nos ambientes das vias públicas, seja pela falta de elementos materiais concretos para sua proteção, como acesso aos meios de higienização, alimentação adequada.

Assim, defende-se que, a partir da análise dos contextos das pessoas que vivem em situação de rua, pode ser possível definir os termos da desigual distribuição da vulnerabilidade social em que estão inseridos. Nesse ponto, a proposta de pesquisa se adéqua ao programa do curso e, em especial, à linha de pesquisa 1 do programa de pós-graduação “Novos Direitos, Novos Sujeitos” da UFOP que convida à busca de novos olhares para construção de ferramentas de concretização de direitos a grupos vulneráveis.

O passo empírico dessa pesquisa surgiu da necessidade de abordar os contextos de vulnerabilidade e as respostas estatais às demandas formuladas pelas pessoas que vivem nesses contextos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê a garantia aos direitos sociais de moradia e saúde. Ademais, fundamenta o Estado brasileiro, de matriz liberal, na dignidade humana. Apesar dessas orientações normativas, o contexto de injustiças sociais a que estão submetidas essas pessoas é tão intensificado que a proteção legal pode não alcançá-las. A questão da legalidade aqui converge com a legitimidade da autoridade política porque as normas (especialmente em sede constitucional) que asseguram direitos básicos se relacionam diretamente com a redução das situações de injustiça. Uma das hipóteses dessa pesquisa é de que o Estado brasileiro e o poder judiciário, de modo especial, cria e incrementa situações de injustiça social, distribui desigualmente a vulnerabilidade e, com isso, não responde a essas demandas e, assim, aproxima mais pessoas da linha de exposição do medo e da crueldade.

Quando se analisa as pessoas que vivem em situação de rua, é necessário apontar elementos que mostrem que existe no Brasil uma situação de injustiça social, assim como que há contextos em que estas injustiças são profundamente agravadas porque a elas se somam a vulnerabilidade acentuada. É na intersecção desses dois elementos que acredita-se haver maior exposição ao risco de sujeição das pessoas ao medo e à crueldade.

Dessa forma, pretende-se descrever um contexto de intersecção entre injustiça social e vulnerabilidade acentuada para que, a partir desse cenário, possa-se analisar a legitimidade da autoridade política pelas lentes do liberalismo do medo (SHKLAR, 1989).

Para tanto, será realizado um levantamento bibliográfico de pesquisas e entrevistas com pessoas que vivem em situação de rua como parte da pesquisa exploratória, como etapa do método de pesquisa aplicado. Compreende-se que essas narrativas são imprescindíveis para a recriação desse contexto na pesquisa, afinal, são essas pessoas que estão em um lugar privilegiado de conhecimento sobre essa realidade e falam do que vivenciam, do que sabem, do que sentem. Essas percepções criam um alicerce mais robusto para trazer as discussões do plano abstrato da teoria do Estado para a realidade das relações do Estado com os cidadãos.

Pretende-se apresentar a concepção de liberalismo do medo de Shklar (1989) e de como esta pode ser uma lente para um olhar sobre o Estado brasileiro. Em seguida, tratar da injustiça (SHKLAR, 1990) como valor político essencial para a compreensão do Estado sob o aspecto da legitimidade da autoridade política. Após se abordar a vulnerabilidade de acordo com a concepção de Fineman (2019). Na sequência, a partir de um levantamento

bibliográfico, traz-se narrativas das pessoas que vivem em situação de rua, considerando que a permanência da pandemia impossibilitou a realização de entrevistas. Com a descrição desse contexto, analisar-se-á as respostas que o sistema de justiça apresenta às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua para, a partir desse recorte, analisar a legitimidade da autoridade política do Estado, objetivo central dessa pesquisa.

Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa de cunho interpretativo e normativo. A pesquisa será realizada por meio de revisão bibliográfica dos conteúdos que compõem o eixo analítico deste estudo, bem como de textos que retratam das rotinas e das vivências das pessoas que vivem em situação de rua. A parte empírica da pesquisa dá-se pela análise das decisões judiciais em processos que versem sobre pedidos de tutela formulados no período da pandemia, os quais serão especificados no capítulo quatro. A técnica de pesquisa aplicada será a de análise de decisões judiciais, MAD.

Definidos os objetivos e contornos gerais, apresentar-se os capítulos dessa pesquisa.

No capítulo seguinte, traz-se a concepção de Shklar sobre o Estado de Direito, a partir do que ela denominou liberalismo do medo (SHKLAR, 1989). Para tanto, parte-se de dois eixos analíticos essenciais dentro da sua teoria: o primeiro relacionado à organização institucional do Estado de forma procedimental como forma de coibir abusos (seja pela pulverização do poder seja pela existência de normas e estruturas de controle desse poder), tal como tratada no livro *Legalism* (SHKLAR, 1964), o segundo relacionado ao medo e à crueldade como alvos contra os quais o Estado de Direito deve se voltar, tal como tratado em *Ordinary Vices* (SHKLAR, 1984).

A partir disso, ainda no referido capítulo, aborda-se a injustiça na sua dimensão política, já que esta, na teoria de Shklar, surge como elemento essencial de análise do comprometimento do Estado com a redução da linha de exposição das pessoas ao medo e à crueldade (SHKLAR, 1990).

Considerando que a injustiça é uma concepção contextual, compreende-se que seria necessário acrescentar ao eixo analítico da pesquisa outro elemento. Por isso, o capítulo três se dedicará ao estudo da teoria da vulnerabilidade. Nesse ponto, aderiu-se ao argumento de Fineman (2019), que trata a vulnerabilidade sob o aspecto ontológico e político.

A partir da concepção de Fineman, será possível apresentar o lugar do qual essa pesquisa parte para analisar a relação do Estado com as pessoas: a intersecção da injustiça social e da vulnerabilidade acentuada. Nesse lugar pode-se analisar como o Estado cria e incrementa situações de injustiça que aumentam a exposição das pessoas, que vivem nesses contextos, à crueldade e ao medo.

Com o desenho do eixo analítico e conceitual dessa pesquisa realizado nos capítulos anteriores, o quarto capítulo dedica-se ao eixo empírico. Nessa parte, apresenta-se a técnica de pesquisa aplicada, o método de análise de decisão judicial, o qual exige uma pesquisa exploratória, que nessa pesquisa será o levantamento bibliográfico de narrativas das pessoas que vivem em situação de rua, e a pesquisa empírica de análise das decisões constantes dos processos. Considerando a importância desse eixo para a pesquisa e a aplicação de uma técnica diversa aplicada na parte conceitual desse estudo, entende-se ser necessário tecer algumas notas metodológicas logo a seguir.

No capítulo conclusivo, pretende-se articular o eixo conceitual com o empírico para enfrentar a questão da legitimidade da autoridade política. Retoma-se as lentes analíticas e empíricas que estruturam essa pesquisa, quais sejam, o liberalismo do medo (SHKLAR, 1989), a teoria da injustiça (SHKLAR, 1990) e a concepção da vulnerabilidade de Fineman (2019), para, após isso, lançar o olhar sobre os contextos existentes dentro desse lugar de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, tal como descrito a partir das narrativas das pessoas que vivem em situação de rua e da análise das decisões judiciais.

Nesse capítulo apresenta-se as razões pelas quais afirmamos que o Estado e, de forma mais particular, o Poder Judiciário, é parte da criação e reprodução de situações de injustiças sociais e, com isso, causam maior exposição das pessoas, que vivem nesse contexto de injustiça, ao medo e à crueldade.

Após a apresentação de cada capítulo, pensa-se ser necessário tecer algumas considerações sobre a técnica de pesquisa empírica aplicada.

Inicialmente, pretendia-se realizar entrevistas com pessoas que vivem em situação de rua nas cidades de Ouro Preto, MG e de Palmas, TO. Porém, com o agravamento da pandemia e o atraso na campanha de vacinação, tornou-se inviável a realização da pesquisa de campo.

Apesar desse obstáculo, julga-se imprescindível trazer ao estudo as falas das pessoas que vivem em situação de rua. Em virtude disso, foi feito um levantamento de pesquisas e livros que trazem narrativas dessas pessoas sobre seu cotidiano, dificuldades, sonhos, expectativas, frustrações. Selecionamos alguns textos em que há a transcrição das falas que foram aqui reproduzidas. Acreditamos que a descrição dessas vivências é fundamental para apresentar os contextos de onde surgem as questões que serão analisadas pela pesquisa.

Nessa pesquisa aplica-se o método de análise de decisão judicial (MAD), que é uma metodologia que permite a organização das decisões a partir de um determinado contexto, para, a partir deste, verificar a coerência das decisões segundo os parâmetros jurídicos ou

institucionais destacados e produzir uma análise dos sentidos das decisões (Freitas Filho e Lima, 2010).

O MAD surge como uma metodologia adequada a esse estudo não apenas porque permite a organização das decisões em análise nessa pesquisa, mas também porque essa organização é fundamentada em uma base contextual a partir das narrativas como etapa desse método.

Para atender à exigência metodológica de apresentar os contextos de onde surgem as questões jurídicas e institucionais que nortearão a análise das decisões, buscou-se em obras que consolidaram narrativas das pessoas que vivem em situação de rua no Brasil.

No intuito de descrever esse contexto, analisa-se as narrativas a partir dos relatos sobre a rotina das pessoas entrevistadas como um exemplo dos desafios enfrentados na vivência em situação de rua; a mudança provocada pela pandemia; a percepção sobre o medo e sobre a crueldade originados deste contexto.

Reconhece-se que não é possível traçar um quadro geral, ou amostras de um grupo com essas narrativas em razão da heterogeneidade das vivências das pessoas em situação de rua. Porém, essa não é a intenção. A reflexão, a partir das narrativas, permite a apresentação de cenários de pessoas que se definem como em situação de rua, para que dessas experiências possa-se refletir sobre como estas vivências se relacionam com o eixo analítico construído nessa pesquisa.

Inicialmente, é preciso informar que os textos dos quais constam as entrevistas foram produzidos em 2015 e 2020, a partir das narrativas de pessoas que vivem em situação de rua nas cidades de Natal, RN e de São Paulo, SP. Na dissertação “Achim que brotam das fontes dessa cidade?” (OLIVEIRA, 2015) foram recortados trechos de narrativas que descrevem o cotidiano, enquanto, no livro “A pandemia que ninguém vê” (SOLER E LIMA, 2020), os depoimentos são estruturados a partir da mudança das rotinas provocadas pela pandemia, bem como sobre o medo de contaminação e os desejos e sonhos dos entrevistados.

Já a parte empírica se centra na forma como o sistema de justiça responde aos requerimentos de salvaguarda de direitos que lhe são apresentados. Se há uma constatação de que, na intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, as pessoas estão mais sujeitas à crueldade e ao medo, o sistema de justiça pode ser chamado a corrigir essas falhas. Assim, dentro do universo do que chega ao sistema de justiça, analisou-se decisões em processos que versam sobre demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua.

O objetivo da análise é verificar, dentre as decisões que rejeitam os pedidos e seus fundamentos, se o olhar do sistema de justiça capta o contexto em que essas pessoas vivem. Defende-se o argumento de que a desconsideração desses contextos afasta a possibilidade de correção dessa estrutura estatal que cria e incrementa as injustiças e acentua a vulnerabilidade.

A análise das decisões centra-se em torno das interpretações dadas à teoria do mínimo existencial, do princípio da igualdade, da separação dos poderes e da teoria da reserva do financeiramente possível.

Para analisar a resposta que o sistema de justiça dá às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua, estruturou-se a pesquisa com recortes. Estabeleceu-se um recorte temporal, em que as decisões analisadas decorrem de processos distribuídos após março de 2020, considerando que está pesquisa se volta de forma mais particular para o período da pandemia. Outro recorte foi o da natureza das ações em análise, ao limitar-se às ações coletivas. Essa medida deve-se ao fato desse estudo tangenciar a análise dos contextos em que as pessoas que vivem em situação de rua estão inseridas, logo, trata-se de uma análise de um coletivo. Limitou-se a análise desse estudo aos atos decisórios e não a outros elementos processuais, como pedido, manifestação de terceiros, manifestação das procuradorias em sede de contestação.

Considerando a missão constitucional atribuída às defensorias públicas de promover o acesso à justiça das pessoas hipossuficientes³, acreditou-se que a partir das ações coletivas propostas por essas instituições, durante o período da pandemia, ter-se-ia uma relação de processos para a análise.

Assim, enviou-se mensagem por correio eletrônico para as defensorias públicas de cada Estado da federação⁴. Nas páginas virtuais de cada instituição havia a informação da existência ou não de núcleo especializado. Para as defensorias públicas com núcleo especializado em atendimento às pessoas em situação de rua (por exemplo, a DPE/BA e DPE/MT), encaminhou-se uma mensagem para o endereço eletrônico do núcleo. Em outros estados, a atuação nessas demandas é realizada por meio do núcleo de direitos humanos⁵. Para as defensorias em que constava da página institucional o endereço eletrônico dos núcleos,

³“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (...)” (Brasil, 1988).

⁴ Não se incluiu no universo da pesquisa a atuação da Defensoria Pública da União.

⁵ Nos Estados de Goiás, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal e Santa Catarina a atuação sobre a temática de pessoas que vivem em situação de rua é dos núcleos especializados em direitos humanos.

foram enviadas mensagens diretas a esses órgãos de atuação. Por fim, as defensorias que não organizam o atendimento por meio de núcleos especializados, ou que não têm essa informação no site institucional, encaminhou-se mensagem solicitando informações por meio do dispositivo “fale conosco”⁶ ou “central de atendimento ao cidadão”⁷. As defensorias públicas dos Estados do Amapá, Rio Grande do Norte e Alagoas orientaram o envio da solicitação para o endereço eletrônico geral de protocolo⁸.

Em todas as mensagens constava uma breve exposição sobre a pesquisa, seu objetivo e solicitação de resposta às seguintes perguntas: “1. Houve a proposição de ação coletiva (de qualquer modalidade) em favor de um grupo ou da coletividade de pessoas que vivem em situação de rua no seu Estado, entre março de 2020 e o momento atual? Caso tenha havido, qual o objeto do pedido e número dos respectivos processos? 2. Ainda que não seja o responsável direto pelo acompanhamento processual, o núcleo é signatário ou coautor ou, de alguma forma prestou auxílio/assistência ao órgão de execução, instituição ou organização que resultou em uma ação coletiva em favor de pessoas que vivem em situação de rua nesse período? 3. Essas ações propostas já tiveram algum ato decisório, ainda que em sede de tutela de urgência ou evidência?”⁹.

Além da resposta às perguntas, solicitou-se o envio de cópia da petição inicial e de eventual decisão judicial. Também constou da mensagem a informação de que as ações cujas informações foram solicitadas poderiam ou não ter relação com o enfrentamento à pandemia. Esclareceu-se que o período pandêmico é apenas um elemento temporal para o recorte da pesquisa.

A intenção com essas perguntas era chegar aos processos coletivos propostos durante a pandemia que relacionava demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua.

Reconhece-se que muitos desses pedidos não teriam decisões de mérito, considerando que o prazo processual médio para análise final da pretensão é maior que os meses de duração da pandemia até agora. Porém, imaginando que muitas das ações versam sobre pretensões urgentes, acreditou-se que em muitas já haviam decisões sobre os pedidos de tutela de urgência e/ou de evidência¹⁰, o que acabou se confirmando. São essas decisões que serão

⁶Esse canal de comunicação foi a alternativa de contato com as defensorias públicas dos Estados de Roraima, Amazonas, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Paraíba, Sergipe e Paraná.

⁷As defensorias públicas de São Paulo e Rio de Janeiro orientam o preenchimento de um formulário específico com a solicitação por meio da central de atendimento ao cidadão.

⁸Em anexo a esse texto apresentaremos uma tabela com o detalhamento dessas informações.

⁹A mensagem completa enviada a cada defensoria pública consta do apêndice juntado ao final deste texto.

¹⁰“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

analisadas no presente estudo. Fez-se uma análise quantitativa das decisões considerando os casos de deferimento, total ou parcial, e de indeferimento dos pedidos e, após, faz-se uma análise qualitativa das decisões e seus fundamentos¹¹.

Partindo dessa breve apresentação da pesquisa, acredita-se ter desenhado os caminhos que serão percorridos que se iniciam a partir da construção do eixo analítico desse estudo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.” (Brasil, 2015).

¹¹Para a aplicação do método MAD estabelecemos recortes objetivo e institucional os quais serão melhor descritos no capítulo quarto, no qual apresentamos essa parte da pesquisa empírica.

2 A LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLÍTICA: A RESPOSTA DO LIBERALISMO DO MEDO

As injustiças sociais que marcam os contextos das pessoas que vivem em situação de rua se configuram não apenas como uma questão trivial sobre a legalidade das ações do Estado. Está-se diante de um problema que afeta as demandas básicas de justificação do poder político e, com isso, a legitimidade da autoridade política.

Definir a legitimidade do exercício de uma autoridade é um problema enfrentado por diferentes tradições do pensamento político ocidental, havendo inclusive divergências até mesmo dentre as perspectivas que se apresentam como democráticas e liberais.

Atentando para os limites que um capítulo de dissertação impõe e sem desconsiderar a pluralidade de perspectivas, reconstruir-se-á, a perspectiva do liberalismo do medo para oferecer uma resposta para a pergunta com a qual se abriu este capítulo, qual seja: em um contexto de reprodução politicamente continuada do medo e da crueldade pode-se sustentar (por razões boas e suficientes) que a autoridade política, que participa em diferentes aspectos dessa reprodução, é legítima?¹² Em um segundo momento, esta pergunta será desmembrada para responder à questão sobre como essa autoridade política participa da reprodução do medo e da crueldade considerando o olhar para o sistema de justiça.

Para tanto, pretende-se apresentar a perspectiva teórica do liberalismo do medo, em articulação com a estrutura do Estado pensado por Shklar. Nesse sentido, faz-se necessário reconstruir os elementos de sua teoria da injustiça (SHKLAR, 1990) para descrever a realidade de injustiças sobre as quais se fundam os Estados e as relações entre estes e as pessoas, assim como abordar princípios do iluminismo, tal como expresso nas obras de Montesquieu e Rousseau, resgatados pela referida autora. Por fim, é necessário tratar da crueldade contra a qual o Estado deve se orientar com o fim de reduzi-la ao máximo como condição de assegurar a liberdade dos cidadãos e garantir a legitimidade da autoridade política.

Após a apresentação dos principais pontos da teoria do liberalismo do medo, tal como aparece na letra do texto de Shklar, será possível verificar se o Estado brasileiro, ao descumprir as obrigações constitucionais de assegurar o direito à moradia, em especial aos mais fracos, aumenta a exposição dessas pessoas ao medo e à crueldade e fundamentar normativamente a análise sobre como o Estado cria e reproduz a crueldade a partir desse

¹²Nesse estudo, considera-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

descumprimento. Essa análise é fundamental para se enfrentar as diferentes dimensões do problema da legitimidade como adiante será abordado.

A concepção de legitimidade tratada nesse estudo abarca uma dimensão moral, que contém a ideia da obediência às ordens dadas por quem detém a autoridade. Trata-se de uma relação ligada a crenças, valores anteriores à produção normativa/legal, necessários para conferir a estrutura das instituições¹³. Essa dimensão moral abarca as respostas às demandas básicas de legitimação que justificam, para as pessoas, a existência do Estado.

Outra dimensão da legitimidade da autoridade também aqui considerada está mais ligada às instituições, decorre da observância dos procedimentos definidos como necessários para a obediência à diretiva. Essa é a dimensão na qual se encontra as normas, sobretudo no contexto da democracia. Assim, a norma, caso produzida conforme o procedimento preestabelecido, materializa comandos que podem ser operacionalizados como fundamentos para definir ações que devem ser observadas¹⁴.

Trata-se de uma abordagem voltada para a compreensão da demanda de legitimação básica, isso é uma forma de responder à “primeira questão política de ordem, proteção, segurança, confiança e as condições de cooperação” (KAUFFMAN, 2020).

Nesse estudo defende-se que o liberalismo do medo (SHKLAR, 1989) oferece formas de compreensão da legitimidade da autoridade política completas, na medida em que revela ganhos em relação ao liberalismo político Rawlsiano, o qual afasta a ideia de conflitos por meio da perspectiva de consensos e pela aplicação de valores morais como justificantes da legitimidade¹⁵. Porém, também revela ganhos em relação à perspectiva apresentada

¹³Sobre a dimensão da legitimidade da autoridade como crenças e valores para fundamentar a relação de mando e obediência, WEFFORT, 1988, p. 09 afirma “(...)quando falamos de legitimidade política, mencionamos, a existência de crenças, normas e valores que (...) plasmam o espaço das ações e das relações sociais, estas sempre ligadas a uma noção de reciprocidade de sentido entre atores. (...) Em todos os casos que se imagine, a legitimidade política estará, porém, caracterizada por um traço que é próprio à legitimidade de dominação social em geral. E, ainda segundo Weber, a legitimação de uma relação de dominação social estaria no fato de que aquele que obedece a uma ordem o faz como se essa viesse de uma disposição interior, ou como se obedecer fosse coisa do seu próprio interesse. (...) Em uma palavra, a raiz da legitimidade do mando está no consentimento daquele que obedece.”

¹⁴Não se pretende, nessa pesquisa, discutir as críticas que podem surgir a partir do reconhecimento da legitimidade da norma exclusivamente pela observância do procedimento estabelecido para sua validade (como se legitimidade fosse sinônimo, ou algo bem aproximado de legalidade), já que tais críticas são consistentes e ensejariam reflexões que transcendem o recorte desse estudo.

¹⁵Como as questões políticas e morais seguem imperativos funcionais diferentes, a mera aplicação de categorias morais às questões políticas é inadequada para a compreensão da esfera política. Este é especialmente o caso da dimensão do conflito que é inerente ao político. O conflito político não pode ser totalmente compreendido dentro de uma estrutura basicamente moral baseada em consenso. A diferença entre conflito político e moral se relaciona com a rejeição de Williams do "moralismo" Rawlsiano: a teoria de Rawls se baseia em uma estrutura kantiana, isto é, racionalista, para resolver o que, de acordo com Williams, são questões essencialmente morais. Essa abordagem não pode ser aplicada ao político, uma vez que a oposição política e moral diferem em dois aspectos: conteúdo e escopo (KAUFMANN, 2020, p. 579).

pelorealismo, que, a despeito de apresentar críticas à perspectiva idealizada do liberalismo, não oferece alternativas para a solução da demanda de legitimação¹⁶.

Ao se dispor a uma análise não utópica dos arranjos políticos, oferecendo um padrão normativo para a contenção do medo e da crueldade, Shklar oferece uma alternativa mais concreta para a compreensão do problema da legitimidade da autoridade política que será tratada nessa pesquisa.

2.1 Definições preliminares

As bases filosóficas da teoria política de Shklar estão alicerçadas em uma certa tradição iluminista. A despeito das críticas¹⁷ à visão iluminista excessivamente positiva e otimista sobre a potencialidade humana, Shklar mobiliza importantes elementos conceituais dessa tradição na construção de sua teoria do liberalismo a partir da perspectiva do medo.

Alguns autores clássicos da teoria política são protagonistas de seus livros e da sua construção de uma concepção de liberalismo do medo, como, por exemplo, Montesquieu. É nos capítulos dedicados ao espírito das leis que a autora começa a relacionar a teoria de Montesquieu às suas formulações (SHKLAR, 1987).

¹⁶“O realismo tem sido frequentemente criticado por seu status normativo ambíguo por duas razões (ver Sleat 2010). Em primeiro lugar, devido a esta estreita conexão entre as circunstâncias históricas e a teoria política, o realismo foi acusado de ter um 'viés do status quo' (Rossi 2016). Isso obscurece a distância crítica da teoria e meras circunstâncias políticas e, portanto, corre o risco de perder o potencial progressivo e emancipatório que o núcleo normativo da teoria liberal representa. Em segundo lugar, enquanto Williams rejeita a ideia de moralidade como um guia para a política, o BLD e o princípio da teoria crítica parecem ter um conteúdo moral. Visto que a mera sujeição de pessoas sob uma ordem política é rejeitada como ilegítima, pode-se argumentar que ele confia implicitamente em princípios morais a respeito da questão de o que as pessoas livres e iguais devem umas às outras. Nesse aspecto, o realismo contemporâneo e o liberalismo não estão tão distantes um do outro” (Kaufmann, 2020, p. 580).

¹⁷Gatta oferece um resumo das críticas de Shklar aos ideais de racionalidade, de certeza, de otimismo que marcaram partes de várias obras iluministas. Nesse sentido, GATTA (2018, p. 09) afirma: “(...) chegou ao Iluminismo primeiro por meio de uma reflexão sobre a negação de alguns de seus valores pelos regimes que ameaçaram sua existência e, em segundo lugar, guiado por um crítico hipnotizante de alguns de seus excessos (mas também um ferrenho defensor de seu valor de igualdade), e terceiro, por meio de uma reação aos seus críticos reacionários nos séculos XIX e XX. Desde esses primeiros encontros, sua perspectiva incorporou o ceticismo, não como uma força de equilíbrio para as esperanças de seus expoentes mais radicais, mas sim como uma característica constitutiva do próprio espírito do Iluminismo. Seus estudos não pintam o retrato do Iluminismo glorificado de alguns dos apologistas impensados do Ocidente, nem o Iluminismo burguês elitista, excludente e cego de seus críticos, um Iluminismo absorvido na abstração, uma força atomizadora e despolitizante. Em vez disso, na esteira do caminho mais peculiar de Shklar para isso, seu Iluminismo é um conjunto de textos e experiências históricas que devem ser lidos no contexto das batalhas políticas específicas em que funcionaram, em grande parte inocentes dos evangelhos de necessidade e progresso irresistível que, em vez disso, são o domínio do século XIX. Em contraste com esse domínio, Shklar aponta para o século 18 como realmente uma época de ceticismo para hierarquias tradicionais e arraigadas, e uma época em que a contingência da ação humana, desvinculada dos ditames da Providência, poderia se desdobrar na ação política, com base de um “grão de otimismo infundado”, sem o qual a teoria política e a ação política são impossíveis.” É uma época em que o progresso é um compromisso político, uma escolha política e uma esperança política, ao invés de um destino irresistível determinado por forças sobre as quais os seres humanos são passivos e insignificantes.

Ao retomar Montesquieu, Shklar está especialmente interessada no argumento segundo o qual o conhecimento seria capaz de criar condições para a superação de modelos políticos que gerassem melhores cidadãos e governos não opressores. É por isso que, apesar de sua cautela e apreensões, ele foi o representante mais perfeito das esperanças do Iluminismo. Ele estava totalmente convencido da dignidade política e moral do conhecimento científico e de seu poder de melhorar nossas vidas” (SHKLAR, 1987, p. 110).

Apesar de não acreditar que “a ciência nos torna gentis, tolerantes e responsáveis”(SHKLAR, 1987, p. 125), muito menos na ideia de que o homem iluminista é um ser melhor e com mais habilidades para o exercício das liberdades sociais ideais, Shklar afirma que os argumentos do autor são úteis na medida em que permitem diagnosticar e definir os erros de uma determinada ordem política. Afinal, “as ilusões da convenção e do poder e a psicologia do despotismo e do medo são tão significativas quanto sempre foram” (SHKLAR, 1987, 126). Assim, conhecendo os problemas da ordem política e tendo ciência das armadilhas que o poder guarda, seria possível criar estratégias para limitar as situações de medo e crueldade que o abuso do poder cria.

A influência de Montesquieu sobre a perspectiva de Shklar não é irrelevante. De acordo com Shklar, filósofo francês autor de uma das teses centrais de sua proposição de um liberalismo do medo, qual seja, a afirmação segundo a qual o poder político deve ser limitado. Nesse sentido, podemos sustentar a interpretação de que a concepção/a justificativa para a ideia da separação dos poderes, tal como formulada pela pena de Montesquieu, constitui-se como um eixo fundamental do pensamento da autora. Sobre esse ponto, segundo Shklar:

Quanto à separação de poderes, era verdade que a Constituição britânica era para Montesquieu (...) “o modelo perfeito”. E o que ele tanto admirava não era o isolamento total dos três poderes, mas uma separação suficiente para impedir que qualquer um monopolize o poder governamental e para garantir um equilíbrio que impeça seu abuso (SHKLAR, 1987, p. 124).

Parte importante do argumento de Shklar, quanto ao liberalismo do medo, funda-se na ideia de legalidade e de procedimento como garantia contra o exercício irracional do poder e de abuso deste pelos seus detentores, em especial em suas contribuições para o sistema de aplicação da pena. Em Montesquieu, Shklar encontra um autor que trata a lei como esse elemento central na constituição das sociedades não primitivas. O legislador tem o papel de efetivar essa contenção do poder. A lei deve separar a moralidade política da moralidade pessoal e garantir uma esfera de liberdade na vida privada que os costumes sociais não fazem.

A lei como contenção do poder, no pensamento de Shklar, contrapõe-se ao ideal aristotélico que concentra no homem virtuoso a função de julgar, distribuindo a justiça de

forma racional e adequada em razão de suas características diferenciais. A autora contrapõe-se a todas as formas de concentração de poder, inclusive reconhecendo que a função de aplicação da norma é, em si, um ato de poder que deve, portanto, ser limitado, ou, pelo menos, sujeito à contestação. Scheuerman aborda a divergência entre a perspectiva aristotélica e a de Montesquieu, adotada por Shklar da seguinte forma:

Shklar recorreu a Montesquieu para formular um modelo alternativo e mais atraente. Em sua leitura, a visão de Montesquieu do império da lei “realmente tem um único objetivo: proteger os governados contra a agressão daqueles que governam” (24; ver também Shklar 1987: 72-73, 89-91). Ao contrário da tradição aristotélica, a teoria de Montesquieu levava a sério as desigualdades entre aqueles com acesso ao poder do Estado e aqueles sem ele. O império da lei não dependia mais da virtude moral ou do seu cultivo, nem exigia racionalidade ou retidão excepcional dos juizes. Abandonando relatos exaltados de tomadores de decisão racionais sábios, a lei potencialmente servia a todos, com o estado de direito agora verificando *qualquer* tentativa de criar um “estado dual” repressivo. A independência judicial permaneceu primordial apenas porque funcionou como um dispositivo de proteção contra funcionários do Estado intencionalmente “impondo seus poderes, interesses e inclinações persecutivas” (1998c [1987]: 25). A legalidade foi apropriadamente delineada da moralidade, limitando a intervenção do Estado em questões de opinião religiosa e sexo consensual, e descriminalizando o discurso público. As esferas pública e privada foram separadas, com o estado de direito colocando “uma cerca ao redor do cidadão inocente para que ele se sentisse seguro (SCHEUERMAN, 2019, p. 52).

De acordo com essa interpretação, a lei é vista por Montesquieu como um anteparo contra a violação das liberdades individuais; ou seja, a lei pode ser definida como uma proteção do indivíduo face ao Estado e seus representantes. Nesse horizonte, cabe ao legislador a tarefa de reduzir os efeitos da incidência do poder sobre indivíduo. A aposta de Montesquieu na legalidade e na separação das funções e poderes como estruturas de proteção do cidadão contra os possíveis abusos estatais projetou seu pensamento para grande parte do ocidente, e esse modo de pensar o desenho institucional ganhou centralidade para boa parte das democracias liberais consolidadas no período pós século XIX.

Nesse sentido, Montesquieu influenciou a teoria de Shklar, já que parte importante de sua teoria se fundamenta na necessidade de pulverização do poder. Como Gatta (2018, p. 96) quando afirma que, “na verdade, evitar concentrações de poder político e econômico que convidam ao abuso e à intimidação é o principal objetivo do que Shklar mais tarde chamará de “liberalismo do medo”.

Naquilo que toca à necessidade de dispersão do poder econômico, ainda que seja exercido nas esferas privadas, Shklar discorre sobre a similaridade de interpretação, considerando a possibilidade de abuso e imposição do medo e da crueldade. Nesse sentido, a autora afirma que:

Evidentemente e, como já assinalado, a separação entre o público e o privado não é estático, sobretudo se não ignorarmos, assim como o liberalismo do medo não ignora, que o poder que têm algumas empresas e corporações que são essencialmente públicas. Certamente que essas empresas devem a totalidade de suas características e seu poder às leis se somente não são públicas no nome. Considerá-las nos mesmos termos de pequenas empresas é incompatível com um discurso social sério. Afinal, devemos nos lembrar de que as razões pelas quais qualificamos de privada uma propriedade alude, em muitos casos, a que se pretenda que tudo relacionado à política e à legislação não afete propriedades individuais e privadas justamente por ser uma forma excelente de colocar limite ao longo braço do governo e dividir o poder social, assim como garantir independência aos indivíduos. Nada dá a uma pessoa maiores recursos sociais do que a propriedade legalmente garantida. Não pode ser ilimitada porque é criada pela lei e porque serve a um propósito público – a dispersão do poder. Onde os instrumentos de coerção estão disponíveis, seja por meio do uso do poder militar em suas várias manifestações ou econômico, principalmente para contratar, pagar, demitir e determinar preços, é tarefa de um cidadão liberal cuidar para que nenhum funcionário ou agente não oficial possa intimidar qualquer pessoa, exceto pelo uso de procedimentos legais bem compreendidos e aceitos. E, inclusive quando os agentes de coerção, estes devem estar sempre na defensiva e se limitar a exercer ações promocionais e necessárias somente pela justificada necessidade de responder às ameaças de crueldade e medo mais graves praticadas pelas pessoas comuns (SHKLAR, 1989, p. 31).

Os desacordos entre as perspectivas de Shklar e Montesquieu fincam raízes na crença de que o conhecimento é capaz de tornar as pessoas melhores e, com isso, tornar a sociedade melhor e mais acolhedora. A autora não acredita que o conhecimento seja uma proteção contra a crueldade e contra os abusos de poder (Shklar, 1990).

Nesse ponto, parece que Shklar se aproxima mais das ideias de Rousseau, com quem compartilha a descrença na construção de uma sociedade de pessoas melhores, porque esta sociedade dependeria da existência de pessoas com qualidades elevadas. É exatamente na diferenciação entre boas pessoas e bons cidadãos, entre os valores exigidos para a vida privada e os desejáveis para vida pública, que Rousseau apresenta elementos caros ao pensamento político democrático, como a impessoalidade (SHKLAR, 1969).

Em seu livro *MenandCitizens. A Study os Rousseau's Social Theory*(1969), Shklar analisa os textos mais célebres de Rousseau para traçar um perfil pessoal do autor, bem como suas crenças influenciaram sua produção no âmbito da filosofia política.

Entre elogios à eloquência e à força das palavras de Rousseau, características reconhecidas até mesmo pelos seus dissidentes (SHKLAR, 1969), a autora resgata dos personagens dos romances e novelas elementos para compreender a forma que aquele compreendia a natureza humana e a sociedade. Esses dois elementos são essenciais na constituição da teoria do contrato social rousseaniana, e pontos de apoio ao argumento de Shklar.

Uma questão bastante importante na obra de Rousseau e que influencia fortemente o pensamento de Shklar se refere ao olhar da teoria política sobre as desigualdades. Rousseau

reconhece que as desigualdades sociais são um problema que não encontra solução completamente possível no desenho social. Em virtude disso, Shklar (1969) fundamenta a necessidade permanente de defesa dos mais fracos e de que a teoria política não ignore as relações que criam e alimentam essas desigualdades¹⁸. Nesse sentido, Gatta afirma que:

A teoria política não pode ignorar as relações de poder que de fato vinculam os seres humanos, devendo antes trabalhar para que o papel de vítima nem sempre recaia sobre as mesmas pessoas. A simples abstração dessas relações de poder deixa a história liberal vazia de plausibilidade e propensa a ignorar o difícil caminho em direção a uma sociedade mais justa. Mas trabalhar por essa sociedade justa é uma parte constitutiva do liberalismo de Shklar, contra a sugestão de alguns de seus críticos (GATTA, 2018, p. 96).

Esse trabalho que Shklar desenvolve em estabelecer conexões entre a teoria política e as relações sociais como formas de pensar meios de redução da exposição social dos mais fracos à crueldade é referenciado por vários autores que se dedicam ao estudo de suas obras, dentre os quais Ashenden e Hess, quando já na introdução do livro *Between Utopia And Realism The Political Thought Of Judith N. Shklar* (2019), ressaltam que:

A teoria política não pode ignorar as relações de poder que de fato vinculam os seres humanos, devendo antes trabalhar para que o papel de vítima nem sempre recaia sobre as mesmas pessoas. A simples abstração dessas relações de poder deixa a história liberal vazia de plausibilidade e propensa a ignorar o difícil caminho em direção a uma sociedade mais justa. Mas trabalhar por essa sociedade justa é uma parte constitutiva do liberalismo de Shklar, contra a sugestão de alguns de seus críticos (ASHENDEN, e HESS, 2019, p. 10).

Em Rousseau, Shklar (1969) encontra argumentos importantes para fortalecer sua perspectiva cética, não apenas pelo pessimismo do filósofo em relação à influência negativa que a sociedade exerce sobre a pessoa, mas também pela impossibilidade de compatibilização entre a boa pessoa e o bom cidadão.

Para Rousseau, o intento de reunir no mesmo indivíduo um bom cidadão e uma boa pessoa é uma utopia (SHKLAR, 1969). Estes dois elementos chocam-se, uma vez que se exige do cidadão características tendentes ao interesse coletivo daquele conjunto de pessoas (compatriotas) dentro da sua forma de vida coletiva que pode colidir com os anseios pessoais do indivíduo, ou mesmo universais¹⁹.

¹⁸Essa questão revela um ponto de convergência entre a legalidade e a legitimidade da autoridade política. Considerando a desigualdade social um problema político sem solução completa a norma, em especial a constitucional, ao garantir direitos mínimos, mostra-se como uma forma de minimizar os efeitos desse problema, estabelecendo termos o mais equitativo possível para a cooperação social e reduzindo a exposição ao medo e à crueldade que o contexto de injustiças nascido das desigualdades cria. Voltaremos a esse argumento no capítulo conclusivo desse texto.

¹⁹O que é surpreendentemente novo é sua insistência em que se deve escolher entre os dois modelos, entre o homem e o cidadão. Além disso, essa necessidade de escolha não é uma chamada de decisão, mas uma crítica.

Esse argumento do filósofo parece subsidiar o argumento de Shklar de que a pretensão do liberalismo do medo não deve se dedicar ao potencial humano como “investimento” para o desenvolvimento da sociedade. Afinal, o desenvolvimento pessoal pode não resultar na construção de uma sociedade mais desenvolvida, justa ou igualitária. Pode-se, ao contrário, criar indivíduos mais desenvolvidos que se utilizem de seu conhecimento ou habilidades para oprimir os mais vulneráveis (SHKLAR, 1969).

O argumento de Rousseau, nascido de sua descrença da potencialidade do conhecimento como instrumento de transformação do indivíduo para melhor, parece convergir com o argumento de Shklar de que o Estado deve se dedicar essencialmente à contenção dos abusos ao invés de intentar a promoção das supostas potencialidades individuais.

É em razão disso que Shklar lança o argumento de que a teoria política deve voltar seu olhar para a proteção das pessoas contra os abusos causados pela desigualdade. Nesse aspecto ela evidencia as contribuições de Rousseau, como observado por Ashenden e Hess,

Com Rousseau, ela mostrou que a teoria política, corretamente concebida, pode fornecer uma saída. Conectava o passado ao presente e, se estudado e praticado com cuidado, poderia revelar um significado excedente”. Shklar havia demonstrado que Rousseau discutira todos os ingredientes que preocupavam a teoria política moderna, em particular o tema da justiça e a necessidade concomitante de evitar a desigualdade extrema. Sua filosofia poderia ser usada para mostrar a relevância contínua das ideias republicanas modernas, como a experiências nativas de indivíduos expressas em virtudes e vícios, temas que permaneceram importantes para o pensamento liberal. Além disso, um compromisso com a filosofia de Rousseau nos ajudaria a pensar sobre o corpo político apropriado e as estruturas governamentais que poderiam garantir a liberdade do medo e da crueldade (ASHENDEN e HESS, 2019, p. 09-10).

Outra questão importante é que Shklar resgata as reflexões de Rousseau sobre o contrato social para subsidiar seu argumento sobre a necessidade de uma norma orientadora dos vínculos obrigacionais no sentido de evitar a exploração dos fracos pelos fortes.

A autora parece também compartilhar do entendimento de Rousseau de que o povo não tem subsídios para contribuir na construção dessa lei, seja em razão da falta de

Ela contém o núcleo do diagnóstico de Rousseau sobre os males psíquicos da humanidade. Todas as nossas misérias criadas por nós mesmos decorrem de nossa condição mista, nosso estado meio natural e meio social. Um homem saudável, o modelo para qualquer sistema educacional, teria que aderir consistentemente a um único modo de vida. A natureza não é mais uma opção aberta aos homens. A educação como uma escolha consciente é uma experiência social. As alternativas, portanto, não são a natureza ou a sociedade, mas a educação doméstica ou cívica. Um homem encontra sua maturidade em uma Era de Ouro recriada ou como cidadão de uma república espartana? Ele não pode ter os dois, mas deve tentar um ou outro para escapar de sua atual desorientação e desordem interna (SHKLAR, 1969, p. 5).

conhecimentos, seja em razão da pressão exercida pelos grupos mais fortes para legitimar seu sistema de exploração²⁰.

No livro em que Shklar analisa as obras de Rousseau (SHKLAR, 1969), ela circunscreve diversas situações em que este demonstra que o povo precisa de um tutor. Uma das analogias está em *Nouvelle Heloise*, com o personagem *Saint-Preux*, que é prontamente acolhido por *Wolmar*, o qual age subsidiando suas decisões, amparando-o em situações de conflito pessoal, situação que ilustra o que Rousseau pretendia da figura do legislador.

Assim como Rousseau acreditava que as crianças deviam ser cuidadas por um tutor e afastadas da criação oferecida por seus pais, ele também acreditava que o legislador e a norma poderiam desenvolver a função de tutores do povo.

Em outros pontos do livro de Shklar (1969), ela traz a ideia de forma clara. O legislador deve orientar a norma de forma a moldar os comportamentos das pessoas, protegendo-as de suas fraquezas e inabilidades. O legislador também deve proteger as pessoas das influências estrangeiras. Em suas palavras,

O legislador deve garantir que o povo adquira um caráter adequado a ele e capaz de suportar influências estrangeiras que simplesmente desintegram a independência que advém de ter um senso claramente de autoconhecimento (SHKLAR, 1969, 172).

A exploração dos fortes pelos fracos é uma ideia muito cara a Shklar. Ela resgata as críticas de Rousseau aos contratos sociais ideais e os que ocorrem na prática. Soma sua voz a do filósofo para denunciar que a maior parte dos Estados é fundada em contratos sociais fraudulentos, vez que marcados pela imposição de grupos sociais mais fortes para manter a dominação sobre os mais fracos.

De fato, a maioria dos contratos sociais são fraudulentos, meros enganos, como Rousseau mostrou no *Discurso sobre desigualdade*. Atualmente, todas as sociedades

²⁰Shklar interpreta a ideia de Rousseau afirmando a teoria do contrato social nas sociedades reais é fraudada pelo contexto de desigualdades que levam a abusos, bem como que as pessoas mais fracas não teriam condições de se opor a esses abusos. Nesse sentido ela afirma: “o verdadeiro problema de justificar a sociedade civil é, então, encontrar maneiras de efetivar o contrato social. Como sempre, a mente de Rousseau tomou um rumo negativo. O que ele realmente queria deixar claro, afinal, era como todas as sociedades reais eram injustas. Ele, portanto, concentrou-se nas condições que reduzem o contrato à futilidade, na melhor das hipóteses, e a um instrumento de escravização, na pior das hipóteses. Sem o trabalho do legislador, nenhum contrato pode chegar a muito. Não se pode esperar que o povo tenha a inteligência necessária para proteger seu senso de justiça recém-despertado contra seus próprios *amour-propre* ou contra as artimanhas de poucos conspiradores.”⁴ De fato, a maioria dos contratos sociais são fraudulentos, meros enganos, como Rousseau mostrou no *Discurso sobre desigualdade*. Atualmente, todas as sociedades vivem sob regras projetadas pelos ricos para oprimir os pobres. Os pobres foram atraídos a submeter-se a um contrato pelos ricos. A pretensão do contrato de vincular todos igualmente os engana. De fato, quando há ricos e pobres, o efeito do contrato é impedir que os pobres ataquem os ricos sem inibir os poderes dos ricos de qualquer maneira. Quando há ricos e pobres, sempre existem dois tipos de regra, a legal estabelecida pelo contrato e a real exercida pelos ricos que dominam todos e tudo sem restrições. Tal contrato apenas acelera os abusos da desigualdade, dos quais o despotismo é o último” (SHKLAR, 1969, p. 179-180).

vivem sob regras projetadas pelos ricos para oprimir os pobres. Os pobres foram atraídos a submeter-se a um contrato pelos ricos. A pretensão do contrato de vincular todos igualmente os engana (SHKLAR, 1969, p. 179).

Rousseau cria a ideia de contrato social como fundador da sociedade civil, da lei e da justiça. Por meio dele, todos se comprometem a respeitar o direito de propriedade uns dos outros, assim como recebem a garantia de não violação dos seus. Troca-se, assim, a violência e o uso da força que somente beneficia o mais forte, por uma estrutura mais estável fundada no senso de obrigações.

Essa é a origem de toda sociedade civil. É também o nascimento da lei e da justiça. Sem propriedade, sem reciprocidade de direitos e deveres, não pode haver senso de justiça. Qualquer indivíduo, como o pequeno Emile, sentirá uma injustiça quando alguém simplesmente o priva do trabalho de suas próprias mãos. A justiça, como sentimento social geral, como o sentido do que é devido aos outros, não menos do que a si mesmo, pode surgir apenas de regras que estabelecem propriedades, que definem “meu” e “teu” e os direitos e deveres implícitos naquelas palavras. No entanto, a menos que também aprendamos a cuidar de nossos irmãos, assim como cuidamos de nós mesmos, é ineficaz. O surgimento de um senso de justiça está se transformando para quem entra na sociedade civil, *qualquer* sociedade civil. Não é, no entanto, um sentimento que possa prosperar em todas as circunstâncias (SHKLAR, 1969, p. 178).

A questão é que, a despeito do ideal de construção de uma sociedade fundada em normas igualitárias e justas, as formas de contrato social reais seriam o resultado de uma imposição de obrigações aos mais fracos, que devem respeitar as normas e a propriedade privada dos mais fortes, enquanto estes não têm suas ações limitadas, sobretudo no que se refere à dominação pessoal.

No século XVIII, Rousseau denunciou uma estrutura tão potente de dominação produzida pelas desigualdades sociais capaz de tornar o contrato social viciado. Por esse motivo, defendeu a necessidade da existência de um legislador comprometido com a redução das influências dos mais fortes para conter abusos. Apesar dessa produção teórica claramente orientada para a finalidade de redução desses abusos, o pensamento de Rousseau, que influenciou e ainda influencia fortemente a teoria política do século XX e XXI, não é visto sob o enfoque das desiguais relações sociais e da necessidade de conter as injustiças que ainda se mantêm mesmo três séculos depois do surgimento de sua teoria.

Essa desigualdade social e ineficiência na contenção das injustiças dela decorrente espriam seus efeitos sobre a legitimidade do exercício do poder pelo Estado, assim como mais a diante se vê.

2.2 O Estado brasileiro como objeto de uma teoria da (in)justiça

A manutenção das desigualdades sociais agudas que gera situações de injustiça estruturais pode ser verificada quando se analisa a questão da moradia na esfera pública brasileira, por exemplo. No Brasil, existe uma defesa obstinada da normatividade constitucional do direito de propriedade privada lastreada no individualismo, ainda que sem exigência de finalidade do uso dos bens privados. A tal ponto que a adoção de medidas singelas de criação de encargos por acúmulo de bens com finalidade especulativa é de improvável normatização em razão da baixa popularidade²¹.

Enquanto isso se exige que pessoas que moram nas ruas respeitem a propriedade privada (e pública), ainda que em absoluto abandono. Não há limitações ao direito de propriedade, mesmo que seja para impor ao proprietário a obrigação de dar à coisa finalidade ou uso²².

No Brasil, estima-se que existam seis milhões de imóveis vazios e seis milhões e novecentas mil famílias sem moradias²³. Esses dados podem fundamentar uma discussão sobre se o problema da não concretização do direito à moradia é mais uma questão de falta de gestão da matéria do que, efetivamente, da inexistência de recursos.

A despeito da existência de norma constitucional que limite o direito de propriedade à função social desta, o número de pessoas que vivem em situação de rua tão vultoso quanto ao de imóveis abandonados mostra que há uma grande dissintonia entre a idealização do legislador e a realidade, assim como denunciava Rousseau.

Essa dissidência entre legislação e práticas sociais permite a introdução de outro elemento central na teoria de Shklar: a injustiça como elemento recorrente nas relações entre o Estado e as pessoas e destas entre si

Shklar mobiliza a ideia de injustiças para analisar as relações governamentais e sociais, porque estas são situações recorrentes. Na obra *The faces of Injustice*(SHKLAR,

²¹Um exemplo da impopularidade de medidas nesse sentido é a contrariedade com a aprovação dos projetos de lei que visem à taxação de grandes fortunas que tramitam junto à Câmara Federal e o Senado. Os argumentos são diversos, mas se concentram na alegação de que a aprovação dessa lei ensejaria uma fuga de capitais e de pessoas com grande renda do país. Nesse sentido veja <https://economia.uol.com.br/colunas/cleveland-prates/2020/12/09/imposto-sobre-as-grandes-fortunas-pode-nao-ser-a-melhor-escolha-para-o-pais.htm>.

²²A finalidade passou a ser uma orientadora do uso da propriedade privada com a Constituição da República de 88, que reconhece a função social (artigo 5º, XXIII).

²³Estima-se que, no Brasil, existam 6 milhões de imóveis vazios e 6,9 milhões de família sem moradia. Esses dados podem ser vistos no sítio <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774#:~:text=O%20pa%C3%ADs%20tem%2C%20pelo%20menos,de%20im%C3%B3veis%20desocupados%20h%C3%A1%20d%C3%A9cadadas>, consultado em 28.10.2020.

1990), a autora fundamenta seu argumento nas percepções de que as teorias de justiça não são coerentes com a realidade em que as percepções do injusto são mais frequentes do que a do justo.

Cada volume de filosofia moral contém pelo menos um capítulo sobre justiça, e muitos livros são inteiramente dedicados a ele. Mas onde está a injustiça? Certamente, os sermões, o drama e a ficção tratam de pouco mais, mas a arte e a filosofia parecem evitar a injustiça. Eles presumem que a injustiça é simplesmente a ausência de justiça e que, uma vez que saibamos o que é justo, saberemos tudo o que precisamos saber. Essa crença pode, entretanto, não ser verdadeira. Perde-se muito olhando apenas para a justiça. O sentimento de injustiça, as dificuldades em identificar as vítimas da injustiça e as muitas maneiras como todos nós aprendemos a conviver com as injustiças uns dos outros tendem a ser ignorados, assim como a relação da injustiça privada com a ordem pública. Por que não deveríamos pensar nessas experiências que chamamos de injustas diretamente, como fenômenos independentes em seu próprio direito? O bom senso e a história certamente nos dizem que essas são experiências comuns e têm um direito imediato de nossa atenção. Na verdade, com toda a probabilidade a maioria de nós disse, “isso é injusto” ou “aquilo é injusto” com mais frequência do que “isso é justo”. Não há muito mais a dizer sobre o sentimento de injustiça que conhecemos tão bem quando o sentimos? Por que, então, a maioria dos filósofos se recusa a pensar sobre a injustiça tão profunda ou sutilmente quanto pensam sobre a justiça? Não sei por que prevalece uma curiosa divisão de trabalho, por que a filosofia ignora a iniquidade, enquanto a história e a ficção tratam de pouco mais, mas deixa uma lacuna em nosso pensamento (SHKLAR, 1990, p. 15-16).

A partir dessa teoria do injusto, Shklar apresenta lentes para a leitura das relações sociais marcadas por injustiças estruturais como a brasileira. Por injustiças estruturais, consideram-se, nesse texto, as situações de desigualdade econômica²⁴, social, racial²⁵, de gênero²⁶, de acesso a espaços políticos privilegiados pela possibilidade de representação política²⁷.

São indicadores de uma organização social, econômica, política desigual que levam à conclusão de que as injustiças são mais recorrentes e estruturam as relações a despeito da existência de leis que visem à construção de desenhos de um Estado que responda à demanda básica de cooperação social o mais equitativa possível.

²⁴No Brasil 1% da população mais rica concentra 23,2% do total da renda declarada por pessoas físicas. Dados da pesquisa disponíveis no sítio https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/12/08/internas_economia,1106657/brasil-e-vice-campeao-em-desigualdade-no-mundo.shtml, consultado em 28/10/2020.

²⁵Sobre indicadores das desigualdades raciais no Brasil indica-se o estudo de Rosana Heringer disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2002000700007, consultado em 28/10/2020.

²⁶Sobre indicadores de gênero, veja <https://fundacaotidesetubal.org.br/noticias/3839/desigualdade-de-generonobrasilumarealidadeperigosas#:~:text=A%20desigualdade%20de%20g%C3%AAnero%20ainda,11%20posi%C3%A7%C3%B5es%20no%20C3%BAltimo%20ano>, consulta em 28/10/2020.

²⁷Dados sobre a participação de mulheres em cargos políticos no sítio https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/09/24/interna_politica,1188547/brasil-e-antepenultimo-em-ranking-sobre-participacao-feminina-na-polit.shtml, consulta em 28/10/2020.

Shklar considera que a teoria política deve voltar seu olhar para a injustiça, privilegiando a escuta das situações injustas pelas vítimas.

Felizmente, a teoria política, que vive no território entre a história e a ética, parece idealmente adequada para fazer algo a respeito. Afinal, a injustiça não é uma noção politicamente insignificante, e a variedade e frequência aparentemente infinita dos atos de injustiça convidam a um estilo de pensamento que é menos abstrato do que a ética formal, mas mais analítico do que a história. No mínimo, pode-se começar a encurtar a distância entre a teoria e a prática quando olhamos para nossas muitas injustiças, ao invés de apenas relatos do que devemos ser e fazer. Minhas investigações não pretendem desafiar de forma alguma o valor das várias teorias da justiça, nem sua busca por seus fundamentos filosóficos definitivos. Eu simplesmente quero considerar a injustiça de forma diferente, mais direta e com mais profundidade e detalhes, e também iluminar uma condição comum, a condição de vítima e especialmente o senso de injustiça que ela inspira (SHKLAR, 1990, p. 16).

Ao interpretar o modo como a autora define as tarefas de uma teoria política, Gatta (2018) informa que o pensamento de Shklar pretende que a norma sirva de anteparo contra os abusos sofridos pelos mais fracos. Dessa forma, os direitos normatizados servem como instrumentos para a defesa dos mais fracos nesses contextos de injustiças que marcam as relações sociais, econômicas e políticas.

Shklar traça os contornos de conceitos gerais como direitos, liberdade, igualdade e justiça, colocando-os contra o pano de fundo da realidade confusa que eles tentam ordenar e contra os sentimentos que esta realidade provoca naqueles que estão nas suas margens, além do alcance desses ideais elevados: sentimentos como medo, crueldade e a experiência da injustiça. É na medida desses indivíduos que se calibra a teoria política de Shklar. O protagonista não é o estado, a classe, a comunidade e nem mesmo o indivíduo racional, livre, confiantemente igual e poderoso que reivindica direitos, mas o homem, a mulher, a criança com medo. Embora centrada no indivíduo, a teoria de Shklar permanece política, mais do que moral: qualquer reflexão psicológica ou ética está aninhada pela consideração de qual sistema político pode ser capaz de conter o medo dos indivíduos mais vulneráveis. Para ela, esse sistema político é liberal, em que o império da lei defende os fracos dos caprichos arbitrários dos poderosos (GATTA, 2018, p. 94).

Assim, com as contribuições de Montesquieu e Rousseau ao pensamento de Shklar, é possível trazer os principais elementos para a apresentação de um desenho, em linhas gerais, do liberalismo do medo: a necessidade de estruturação do Estado procedimental, que pulveriza o poder para evitar abusos²⁸, organizado por normas que limitam a atuação estatal

²⁸Na obra dedicada a Montesquieu, Shklar avalia positivamente a teoria do referido filósofo de separação dos poderes tanto em razão da limitação das funções, da possibilidade de que cada um deles realize a checagem da função dos demais, quanto no que se refere a uma especialização das funções. A autora resume esses pontos na seguinte passagem: “Havia, assim, um equilíbrio e uma mistura de poderes. Isso significava liberdade para governar, mas não liberdade pessoal. Além disso, não havia especialização da função, cada parte do estado tinha poderes judiciais, (p.112) o que significava um judiciário político, um defeito grave na visão de Montesquieu. De muitas maneiras, a Inglaterra, com suas duas Casas do Parlamento e Coroa e vetos mútuos, também era uma constituição mista. Seu objetivo, no entanto, ao contrário de Roma, era a liberdade do indivíduo e, portanto, a separação de poderes era a pedra angular de sua constituição. Isso significava, antes de tudo, um judiciário

frente ao cidadão, com intervenção mínima deste sobre as relações privadas, que seja comprometido com a redução das situações de exposição das pessoas ao medo e à crueldade e que crie condições de escuta das vítimas das injustiças.

Considerando a relevância desses pontos para a compreensão do liberalismo do medo proposto por Shklar e para as discussões dessa pesquisa, volta-se ao texto para retomar os argumentos da autora com relação a esses pontos.

Em primeiro lugar, ela afirma que o liberalismo é uma teoria política, não uma doutrina abrangente. Disso decorre que se trata do compromisso com a garantia da liberdade pessoal de cada indivíduo e não com o estabelecimento de condutas ou crenças²⁹.

Em segundo lugar, Shklar afirma que, embora as opressões e abusos possam ser produzidos em toda a sociedade, é o aparato estatal a estrutura responsável pelas principais violações aos mais fracos³⁰. Dessa forma, a garantia da liberdade pessoal depende da limitação do poder do Estado em face dos cidadãos. Nesse sentido, a autora assevera

Todo adulto deve ser capaz de tomar decisões sem medo ou favorecimentos sobre todos os aspectos de sua vida quanto é compatível com a liberdade de qualquer outra pessoa adulta. Essa crença é a única compatível com o liberalismo. Trata-se de uma noção política porque o medo e o favorecimento que sempre inibem a liberdade são predominantemente gerador pelos governos tanto formalmente quanto informalmente. E mesmo que haja fontes de opressão sociais numerosas, nenhuma tem o efeito mortal que a produzida pelos agentes do estado moderno que tem ao seu dispor recursos únicos de poder físico e persuasão (SHKLAR, 1989, p. 22).

Dessa forma, torna-se possível a compreensão de que, para Shklar, a lei é indispensável no modelo liberal por ser a forma de anteparo do cidadão frente aos abusos estatais. Porém, a autora dedica parte da obra *Legalisma* defender que a norma não é neutra e que deve ser discutida criticamente (GATTA, 2018).

Outra característica importante do liberalismo do medo é a de se apresentar como uma teoria que visa à contenção do poder do Estado para a redução da exposição à crueldade.

absolutamente independente. Além disso, a divisão do trabalho contribuiu para um melhor equilíbrio. O parlamento legislava, o rei cumpria suas leis e o judiciário as aplicava a casos individuais. As pessoas separadas não apenas se checaram, eles eram funcionalmente especializados (SHKLAR, 1969, p. 112-113).

²⁹Shklar define essa questão da seguinte forma: “(...) que o liberalismo se refere a uma doutrina política, não a uma filosofia de vida como tradicionalmente oferecida por várias religiões e outras doutrinas abrangentes. O liberalismo tem apenas um objetivo primordial: assegurar as condições políticas necessárias para o exercício da liberdade pessoal” (SHKLAR, 1989, p. 21).

³⁰A preocupação de Shklar com o abuso pelos agentes estatais é central ao longo de toda sua produção. No texto *Liberalismo f Fear*, essa preocupação é marcada em diversos pontos, como, por exemplo, nessa passagem “O liberalismo do medo, ao contrário, diz respeito ao abuso dos poderes públicos em todos os regimes de igual modo. Preocupa-se com os excessos cometidos por agentes públicos em todos os níveis e pressupõe que estes são capazes de sobrecarregar os pobres e fracos mais intensamente. A história dos pobres comparada a das elites torna isso suficientemente óbvio. A assunção amplamente justificada por cada página da história política mostra que alguns agentes do governo se comportarão de forma brutal e ilegal de grandes ou pequenas maneiras, na maior parte das vezes, a não ser que sejam impedidos de fazer isso” (SHKLAR, 1989, p. 28).

Parte-se da compreensão de que essa medida é imprescindível para que se garanta aos indivíduos as condições políticas para o exercício da liberdade. Shklar resume o argumento da seguinte forma:

O liberalismo do medo, de fato, não se apoia em uma teoria do pluralismo moral. Não oferece um *summum bonum* pelo qual todos os agentes políticos devem se esforçar, mas certamente, inicia com um *summummalum* que todos sabemos e que evitaríamos se pudéssemos. Esse mal é a crueldade e o medo que ela inspira e o próprio medo de se ofender. Dessa forma, o liberalismo do medo faz uma reivindicação universal e especialmente cosmopolita como historicamente sempre fez (SHKLAR, 1989, p. 29).

Portanto, um ponto central do liberalismo do medo em Shklar refere-se à estrutura institucional voltada para a criação de mecanismos de descentralização do poder e do controle dos atos dos agentes públicos como forma de evitar abusos. Trata-se de uma proposta centrada na organização política bem definida como forma de reduzir a exposição dos mais fracos ao medo e à crueldade. Shklar descreve esse objetivo ao dizer que:

Pode muito bem parecer que o liberalismo do medo é radicalmente consequencialista em sua concentração para evitar males previsíveis. Como um guia de práticas políticas assim, mas que deve evitar qualquer tendência a ofertar instruções éticas em geral. Nenhuma corrente do liberalismo tem qualquer interesse em dizer aos cidadãos como buscarem a felicidade ou mesmo definir essa condição totalmente evasiva. Cabe a cada um de nós rejeitar essas práticas em favor do dever, da salvação ou da passividade, por exemplo. O liberalismo deve se restringir à política e às propostas para conter potenciais abusos do poder a fim de tirar o peso e o favor dos ombros de mulheres e homens adultos, que podem conduzir suas vidas de acordo com suas próprias crenças e preferências, desde que eles não impeçam outros de fazê-lo também (SHKLAR, 1989, p. 31).

Após a apresentação geral dessas ideias, verifica-se que a contenção da exposição das pessoas fracas à crueldade e ao medo é condição de legitimidade do exercício do poder. Assim, torna-se necessário apresentar a concepção de nossa autora sobre a crueldade.

2.3 Colocando a crueldade em primeiro plano

Shklar (1989, p. 29) define a crueldade como “deliberada imposição de danos físicos e, secundariamente, emocionais, a uma pessoa ou a um grupo mais débil por parte de um mais forte com o objetivo de alcançar um fim tangível ou intangível desse último”.

Aqui temos que a crueldade pode ser física ou psíquica. A despeito de Shklar fazer uma diferenciação, inclusive no que tange às consequências destas³¹, parece que, para a

³¹Para Shklar, a crueldade física importava na imposição de danos e sofrimentos de ordem física, enquanto a crueldade moral seria “uma humilhação deliberada e persistente, para que a vítima possa não confiar nem em si mesma nem em mais ninguém” (Shklar, 1989, p. 37).

finalidade de pensar a função do Estado liberal, a crueldade física ou moral são equivalentes, à medida que esses dois prismas devem ser reduzidos ao máximo pela atuação pública.

Assim, pode-se afirmar que a crueldade é elemento importante na relação entre Estado Constitucional e o liberalismo do medo. Scheuerman (2019, p. 56) lista os pontos centrais da teoria de Shklar que devem ser observados pela constituição para que se tenha um Estado comprometido com a limitação do poder e redução da exposição ao medo da seguinte forma:

(...) a definição de Shklar tendia a confundir o estado de direito com uma rica diversidade de instituições liberais. Em sua folha de pontuação, consistia em um judiciário independente (e separação de poderes), separação dos domínios público e privado, direito penal e sistema de punição liberalizados e algumas proibições estritas de regulamentos estaduais (por exemplo, em relação à consciência religiosa e relações sexuais) “Liberalism of Fear” também mencionou publicidade, deliberação e procedimentos justos (legais) e alertou sobre os perigos de “todo ato extralegal, secreto e não autorizado de agentes públicos”.

Shklar (1984) defende que dentre os vícios ordinários que existem e se perpetuam na esfera pública e privada, aquele que deve ser o primeiro a ser combatido é a crueldade. Assim, segundo a concepção da autora, a redução da exposição à crueldade passa a ser elemento central para a legitimidade da autoridade política.

Segundo sugere Gatta, a pretensão de Shklar é de que a narrativa das vítimas de injustiça que problematizam o medo e a crueldade é uma forma de abrir espaços de contestação, não necessariamente uma forma de agir politicamente. Nesse sentido,

Como suas reflexões sobre “colocar a crueldade em primeiro lugar” e seu contexto mostram, um compromisso apaixonado com a redução da crueldade não pode prescindir do ceticismo sobre o que é a crueldade em qualquer instância, e quem são as vítimas e perpetradores, para que nosso compromisso apaixonado não se transforme em um assassino e potencialmente cruel. A problematização do estatuto de crueldade e medo tem o objetivo de abrir em torno do acontecimento cruel um espaço político de ceticismo e contestação sobre o significado do acontecimento e o papel dos atores emaranhados nele. Nesse sentido, o ceticismo de Shklar não retrocede diante da crueldade, mas a envolve, para que “colocar a crueldade em primeiro lugar” se torne um instrumento da ideologia (mesmo a ideologia liberal), ao invés de um instrumento para pensar e agir politicamente. Especificamente, o que o ceticismo em relação ao evento cruel se abre são as vozes de todos os atores, particularmente daquelas pessoas que se sentem vitimadas no ato (GATTA, 2018, p. 105).

É possível que o leitor que tenha chegado até esse ponto do texto esteja ansioso por encontrar algumas notas sobre a crueldade. Afinal, crueldade não é um assunto simples. Shklar também percebeu a ausência de grandes reflexões sobre a crueldade pela filosofia, ou ciências de uma maneira geral. No livro *Ordinary Vices* (1984), ela dispõe-se a refletir sobre a crueldade por meio dos conteúdos trazidos pelas artes, notadamente pela literatura.

Talvez crueldade, hipocrisia, esnobismo e traição sejam tão comuns que não valham a pena discutir: filósofos têm tão pouco a dizer sobre crueldade, especialmente, que é preciso supor que tudo o que se pode pensar nela é óbvio demais para mencionar; e a virtude certamente reivindicou mais atenção. Contudo, esse não é um palpite plausível, pois historiadores, dramaturgos e poetas em verso e prosa não ignoraram esses vícios, muito menos crueldade. É para eles que devemos buscar iluminação e reconhecimento do que a experiência diária já nos ensinou (SHKLAR, 1984, p. 01).

Mesmo sendo um elemento considerado pelo direito brasileiro como a proibição de penas cruéis³² e como circunstância que qualifica o crime de homicídio³³, com importantes e dramáticas consequências³⁴, não se tem um texto legal que ofereça parâmetros para definir o conceito de crueldade com precisão inequívoca. Também não há grandes estudos jurídicos no direito penal sobre a crueldade³⁵. Uma hipótese para que isso aconteça talvez seja porque a definição de homicídio cruel fique a cargo dos juízes leigos, já que a análise dos crimes dolosos contra a vida se faz pelo conselho de sentença.

Outra possibilidade, não necessariamente excludente da primeira, é reconhecer que a percepção da crueldade não se faz a partir de elementos racionais, mas, ao contrário, precisa ser definida de um conjunto de sentimentos. Talvez essa emoção tão visceral somente possa ser percebida pela dor, aflição ou angústia que sua narrativa causa, conforme essa reflexão de Shklar sugere

Pode ser que os vícios, e especialmente a crueldade, escapem à racionalização tão completamente que apenas as histórias podem entender seu significado. Disso não tenho muita certeza, novamente de acordo com a cautela e o ceticismo de Montaigne (SHKLAR, 1984, p. 06).

Segundo Shklar (1984, p. 01), os “filósofos têm tão pouco a dizer sobre crueldade, especialmente, que se deve supor que tudo o que se pensa sobre ela é óbvio demais para mencionar; e a virtude certamente chamou mais a atenção deles”. Porém, ela não se contentou com essa limitação e buscou nas artes e no pensamento de Montaigne exemplos de crueldade para sua abordagem a esse vício.

Para a autora, Montaigne materializou “a crítica intelectual da religião institucionalizada, longe das lutas pelo poder, mas ao mesmo tempo ciente da importância da política na vida dos homens. Nele, o ceticismo estava associado a um profundo humanitarismo” (GATTA, 2018, p. 95).

³² Artigo 5º, XLVII, e, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³³ Artigo 121, §2º do Código Penal.

³⁴ O homicídio qualificado pela crueldade tem a pena prevista entre 12 e 30 anos (artigo 121, §2º CP), enquanto o homicídio simples tem a pena cominada de 06 a 20 anos (artigo 121, *caput*, CP).

³⁵ A crueldade figura apenas as questões ligadas ao homicídio. Nesse sentido, os tribunais consideram o meio cruel na execução como “aquele que determina maior sofrimento do que o indispensável à produção da morte” (TJSC, JC 69/518).

Shklar(1984) compreende que a crueldade é o primeiro dos vícios em importância, ou seja, numa lista de vícios a serem combatidos, a crueldade deve vir sempre em primeiro lugar.

Assim como Montaigne e Montesquieu, Shklar elege a crueldade como o pior dos vícios porque seus efeitos são os mais detestáveis na vida pública ou privada. Para Shklar, “a crueldade, para começar, costuma ser totalmente intolerável para os liberais, porque o medo destrói a liberdade” (SHKLAR, 1984, p. 02).

Shklar dá relevância especial à crueldade moral, por que esta mina a confiança do vitimado em si e em suas capacidades de reação. Gatta (2018, p. 100) atentou-se para isso ao dizer que

(...)Shklar dá algum destaque à crueldade moral como o compromisso de aniquilar a confiança da vítima em si mesma e nos outros. É um vício detestável, cometido no passado especialmente por religiões institucionalizadas, e pelo qual Shklar tinha um desprezo particular. A crueldade moral separa um indivíduo de qualquer relacionamento pessoal e, na verdade, do mundo em geral, na medida em que ela não confia mais em si mesma ou em seu mundo. Além disso, priva a vítima do traço de caráter que mais utilmente se coloca como um baluarte entre ela e seu vitimizador, do ponto de vista do liberalismo: o orgulho.

Montaigne dedica parte de sua obra a se contrapor a Maquiavel, para quem a crueldade é um valor desejável para o governante, o Príncipe³⁶. Para Montaigne, a força física e militar não é ato de valor³⁷. Ao contrário, o valor somente se atribui aos fracos e resilientes que vivem sem temer a morte e o mal.

Meditar previamente sobre a morte é meditar previamente sobre a liberdade. Quem aprendeu a morrer desaprendeu a se subjugar. Não há nenhum mal na vida para aquele que bem compreendeu que a privação da vida não é um mal. (MONTAIGNE, 2010, p.59).

Em *Ordinary Vices*, Shklar valoriza a argumentação de Montaigne, sobretudo pela sua capacidade de se opor ao conjunto de orientações de Maquiavel para os detentores do poder.

Ao colocar Montaigne e nossos vícios comuns em seus lugares públicos e privados, procurei na literatura encontrar aqueles personagens e situações que podem nos dizer mais sobre esses vícios. O drama de Tudor, tão próximo de Montaigne em suas

³⁶“Penso que isto resulte das crueldades serem mal ou bem usadas. Bem usadas pode-se dizer serem aquelas (se do mal for lícito falar bem) que se fazem instantaneamente pela necessidade do firmar-se e, depois, nelas não se insiste mas sim se as transforma no máximo possível de utilidade para os súditos; mal usadas são aquelas que, mesmo poucas a princípio, com o decorrer do tempo aumentam ao invés de se extinguirem” (Maquiavel, 1513, 36).

³⁷“Valor era para Montaigne uma grande virtude, apesar de muitas vezes não ter certeza disso. Ele poderia dissociá-lo da agressão reconhecendo sua perfeição apenas na dignidade dos soldados derrotados, e não nos vitoriosos. Somente os reis indianos conquistados pelos espanhóis saqueadores demonstraram valor como uma qualidade espiritual e não apenas como uma qualidade física. Sua coragem invencível era uma recusa digna de aplacar seus conquistadores, e não apenas um desejo de triunfar. Os camponeses, sempre vitimados, viviam em resignação e morriam sem fazer barulho. Para Montaigne, isso também era uma forma de valor” (Shklar, 1984, 15).

respostas à crueldade e traição e, de fato, também a Maquiavel, provou ser particularmente útil. É tão revelador por causa de suas diferenças e semelhanças e afinidades muito mais profundas com o passado mais recente que chamamos de presente (SHKLAR, 1984, p. 05).

Os dois autores referidos por Shklar vivem e escrevem em um período marcado pelo declínio do sistema feudal e início da centralização do poder. Maquiavel compreendia que apenas a reunião de poder nas mãos de um líder que se utiliza da violência e do temor poderia construir um Estado forte e unificado.

Ao contrário de Maquiavel, Montaigne não acreditava na crueldade como valor útil para o desenvolvimento de uma estrutura política e social pacífica, mas sim que a capacidade de resistência é uma virtude pessoal e que a organização política que evite o expansionismo militar e possibilite a vida simples e sem ataques ao maior número de pessoas deve ser preferível.

Porém, a ideia de Montaigne de um modo de vida social que seja menos exposto à crueldade não é compatível com a organização das sociedades modernas atuais.

Os Estados liberais pós século XX organizam sociedades complexas, em que a circulação de pessoas e as diversas formas de relações pessoais, sociais, políticas e econômicas tensionam cada vez mais as relações do Estado em face do cidadão no âmbito interno e, também, os limites das fronteiras no âmbito internacional.

Shklar compreendia essa complexidade e os desafios dela decorrentes. Porém, talvez ainda haja uma lacuna no que toca à crueldade pela falta de elementos mais profundos sobre esse conceito tão essencial à teoria da autora. Se é certo que a crueldade tem um sentido que parece ser universal (agonia, medo), também parece certo que haja diferentes percepções do que seja cruel e que estas percepções variam dentro de diferentes contextos culturais e individuais.

Em razão disso e, em consonância com Shklar, Gatta (2018, p. 116-117) chama a atenção para a importância de ouvir as vítimas ao

(...) sugerir que escolher focar no medo significa que o objetivo de Shklar é tanto identificar algum terreno comum para ação política, pois é abrir uma *agon* sobre o que é o medo, ou melhor, o que ele significa em diferentes cenários, situações e contextos culturais. Referindo-se a algo que tem um forte componente individual e também social, o medo (como a crueldade) abre uma discussão, ao invés de encerrá-la com um julgamento rápido e certo. [...] Embora o medo de ser morto possa ser considerado universal, muitas outras fontes de medo podem ser determinadas por elementos subjetivos ou culturalmente influenciados. No mínimo, qualquer discussão deve centrar-se em se alguma das práticas em questão realmente causa medo nas vítimas que se pretende resgatar, ou em outras palavras, se estas são mesmo vítimas.

Na falta de grandes contribuições sobre a crueldade na filosofia, no direito e até na psicologia, pretende-se nesta pesquisa, seguir os conselhos de Shklar de ouvir as vítimas das injustiças a fim de adequar os conceitos e definições para o contexto em que se analisa. Afinal, não existem categorias universais, direitos absolutos e dotados por si mesmos, vínculos obrigacionais uniformes em todo o planeta e igual em todos os tempos (SHKLAR, 1969).

Para pensar a crueldade, esse estudo buscou, como recorte de análise, a situação das pessoas que vivem em situação de rua no contexto da pandemia de COVID-19. A necessidade de ouvir as vítimas da injustiça é a forma pensada como possível para compreender a exposição à crueldade e ao medo. Trata-se de uma compreensão de que essas pessoas são mais qualificadas para falarem do que é crueldade, já que estão mais expostas ao risco, já que são mais impactadas pelas injustiças.

Essa forma de tratar o tema é uma tentativa de seguir a proposta metodológica de Shklar. A autora, ao longo de toda sua produção acadêmica, busca reduzir as distâncias entre os conceitos e categorias objetos de estudo da teoria política e a realidade política e social. Ao expor suas ideias a partir do contexto de injustiças triviais e do objetivo de reduzir a crueldade, Shklar faz uma opção clara pela aproximação das discussões teóricas com as práticas sociais e políticas.

É na tentativa de seguir essa trilha apresentada pela autora que essa pesquisa se dedicará à discussão de categorias e conceitos teóricos como legitimidade da autoridade política, legalidade, estrutura do Estado a partir de elementos trazidos da vivência de pessoas inseridas em contextos de injustiça e expostos à crueldade de uma forma mais intensa do que a média dos cidadãos.

Essas narrativas são importantes para discutir a participação do Estado na criação e/ou manutenção das situações de injustiça e crueldade, especialmente no que toca às respostas dadas pelo judiciário às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua. Esse é um elemento chave para a discussão da legitimidade política a que se dedica esse estudo.

2.4 Um olhar sobre o Estado brasileiro pelas lentes do liberalismo do medo

As reflexões sobre a crueldade fazem especial sentido quando se dispõe a analisar o cenário brasileiro.

Nesse estudo discute-se a legitimidade política do Estado brasileiro, que se pretende democrático e de direito, mas que parece não efetivar medidas para reduzir a exposição das pessoas à crueldade quando lançamos nosso olhar para as pessoas que vivem em situação de rua.

Antes de se refletir se o direito à moradia apresenta relação com alguma das demandas básicas de legitimação de forma que a não observância da norma que a institui pelo Estado resulte também em um problema de legitimidade, parece ser necessário verificar se existe, em alguma medida, uma coerência entre a teoria do liberalismo do medo e o desenho de Estado pela Constituição de 1988, isto é, se a Constituição define os termos de um Estado comprometido com a redução da exposição das pessoas mais fracas ao medo e à crueldade.

Da leitura do texto constitucional, verifica-se, já no seu início, que a cidadania e a dignidade humana³⁸ são elencadas como fundamento do Estado.

O conceito de cidadania referido no texto constitucional, embora não esteja explícito, pode ser compreendido como o vínculo das pessoas com o Estado brasileiro. Segundo Bonavides (2004, p. 569), trata-se de um eixo de participação na vida política, de exigência de direitos, de fiscalização das atividades estatais.

Já, na democracia globalizada, o Homem configura a presença moral da cidadania. Ele e a constante axiológica, o centro de gravidade, a corrente de convergência de todos os interesses do sistema'. Nessa democracia, a fiscalização de constitucionalidade daqueles direitos enunciados - direitos, conforme vimos, de quatro dimensões distintas – será obra do cidadão legitimado, perante uma instância constitucional suprema, a propositura da ação de controle, sempre em moldes compatíveis com a índole e o exercício da democracia direta.

Trata-se de um *status* do sujeito que pode participar da vida política, produzir demandas legítimas face ao Estado para a concretização de direitos.

Sobre o conceito de dignidade humana, a despeito da abstração do termo e das possibilidades de interpretação desse valor, considera-se nesse estudo o pensamento de Sarlet (2006) de que a ideia de dignidade traz uma dupla função: defensiva e prestacional³⁹. Isso sugere que a dignidade é um valor que comporta mecanismos de defesa em caso de violações, assim como mecanismos de exigência de prestação de condições e situações quando a falta importa em violação.

³⁸ Artigo 1º, II e III da Constituição da República (BRASIL, 1988).

³⁹ “É justamente nesse sentido que assume particular relevância a constatação de que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, de todos e de cada um, condição dúplici que esta também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional da dignidade (...)” (SARLET, 2006, p. 47).

No artigo 3º da Constituição, há uma referência aos objetivos do Estado, dentre os quais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza, da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem formas de discriminação.

A conjugação dos artigos 1º e 3º da Constituição da República talvez possibilite o entendimento de que o Estado se compromete com a promoção dos valores dos cidadãos de uma forma ampla, materialmente efetiva. A leitura dos dispositivos citados leva a crer que o Estado brasileiro se constitui sob o fundamento de ser um conjunto de instituições para a promoção das condições de vida digna a todos os sujeitos.

Acredita-se que, a partir das lentes produzidas pelo liberalismo do medo, poderia se interpretar o artigo 3º, III do texto constitucional que dispõe que é objetivo fundamental do Estado brasileiro erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, como um reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da existência de situações de injustiça na organização social, econômica e regional e, em razão disso, surge a necessidade do comprometimento público em diminuir essas injustiças de forma a reduzir a linha de exposição dos mais fracos ao medo.

O pensamento de Shklar sobre os direitos merece uma análise mais detida. Afinal, se em *Legalism*(1964) há severas críticas tanto à ideia naturalista de direitos universais, quanto ao formalismo positivista, é necessário apresentar as bases da compreensão sobre direitos e lei pela autora.

Shklar trata da legalidade como algo necessário, porém não isento da possibilidade de ser criticada. Ademais, ela se insurge contra a pretensão de neutralidade da norma pelos positivistas. Como afirma Benhabib (2018, p. 126),

O legalismo é considerado a “ideologia” de seus praticantes, na medida em que eles acreditam que o sistema jurídico consiste no império da lei e que a lei se baseia na racionalidade formalmente correta no sentido especificado por Max Weber (*Legalismo*, vinte e um). Shklar chama isso de “ideologia” porque o poder coercitivo, bem como o fato de ser obedecido por aqueles a quem se dirige, estão longe de ser evidentes nos sistemas jurídicos (*Legalismo*, 35); 13 em vez disso, esses aspectos da lei cumprem seus objetivos porque o sistema jurídico é “parte de um continuum social” (*Legalismo*, 3).

Essa crítica ao formalismo é característica de sua pretensão de aliar a ideia de uma teoria política afastada da abstração de uma sociedade formada por pessoas racionais e autônomas, cujo elemento universalizante é a capacidade de traçar planos de vida voltados para o máximo de conquistas. Para isso, Shklar volta sua análise partindo da vítima. Forrester

(2019, p. 151), analisa a forma com que a autora inseriu a perspectiva da vítima na teoria política.

Uma maneira de Shklar tentar acomodar esses indivíduos foi mudar o foco de agentes robustos para vítimas. Isso tinha que ser feito sem idealizá-los ou culpá-los. Dentro *As faces da injustiça* (1990), ela tentou fornecer uma política objetiva que atendesse à experiência subjetiva das vítimas, que as tratasse como vítimas da sorte e das circunstâncias, para não serem heroizadas ou punidas por sua sorte. Isso apontou para os limites das teorias que avaliavam os atos exclusivamente em termos de certo e errado, ou espremiavam os agentes em situações de contrato e obrigação. Além disso, Shklar sugeriu que olhar para a experiência era um corretivo em si mesmo e uma forma de reorientar a teoria política para o poder: “Se julgarmos as promessas quebradas em termos do sentimento de injustiça que despertam na vítima e do dano intangível que podem causar, então não pensaremos neles como contratos, mas como relações de poder.”

Ao mesmo tempo que criticava a abstração e neutralidade positivista⁴⁰, Shklar define direitos não por uma perspectiva positiva, como algo dado da forma como pretendiam os defensores de direitos naturais, mas sob o viés negativo, como salvaguarda para contenção dos abusos, tal como observa Gatta (2018, p. 115).

Em outras palavras, Shklar permanece agnóstica sobre a validação geral e teórica de seu liberalismo e sobre sua base. Isso permite que ela mantenha um desgosto pelos direitos naturais, ao mesmo tempo em que não renuncia a um conjunto de instrumentos políticos que historicamente, entre outras coisas, trabalharam em favor da emancipação e da capacidade de expressar as queixas de muitos nas margens, nas sociedades tradicionais, mas também nas sociedades liberais em que cresceram.

É sob essa perspectiva de que as leis que asseguram direitos são anteparos contra violações, mas que não são suficientes, por si só, para garantir que as pessoas não sejam vítimas de injustiças, que se pretende tratar do direito à moradia nesse texto.

O direito à moradia está descrito no artigo 6º da Constituição de 1988. Não havia, originalmente, previsão constitucional. Somente por meio da emenda constitucional 26, no ano 2000, houve a inclusão desse direito no rol dos direitos sociais assegurados⁴¹.

Antes mesmo da alteração constitucional referida, já havia o comprometimento do Estado brasileiro com o direito à moradia, vez que o país ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas de 1966, por meio do decreto 591/1992. O referido instrumento prevê no artigo 11 que:

⁴⁰ “Esse isolamento deliberado do sistema jurídico - o tratamento da lei como uma entidade social neutra - é em si uma ideologia política refinada, a expressão de uma preferência. Como descrição da lei, ele faz uma considerável violência às realidades políticas”(SHKLAR, 1964, p. 34).

⁴¹O artigo 6º da CR/88, foi alterado em 2000 para a inclusão do direito à moradia. Posteriormente, sofreu duas outras alterações por meios das EC 64 em 2010 e EC 90 em 2015. A redação atual é “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

Considerando a ideia de Shklar de direitos, bem como a gama de compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, conforme o texto constitucional, é possível compreender que este se comprometeu a assegurar o direito à moradia, em especial às pessoas mais pobres, marginalizadas e mais sujeitas às desigualdades sociais e regionais, como medida de redução de injustiças que, conseqüentemente, importa na redução da exposição das pessoas vítimas dessas injustiças ao medo e à crueldade.

É sob esse aspecto que a legalidade e a legitimidade convergem. A norma que assegura direitos e, com isso, visa reduzir as injustiças sociais, decorre da exigência de resposta à demanda de legitimação, consubstanciada pela contenção da exposição das pessoas mais fracas ao medo e à crueldade.

Portanto, a partir da apresentação dos elementos trazidos do pensamento de Shklar, em especial, do liberalismo do medo, conjugado às diretrizes constitucionais que demonstram o compromisso do Estado brasileiro com a seguridade do direito à moradia (pelo menos às pessoas mais vulneráveis), torna-se possível refletir sobre o problema da legitimidade política a partir das narrativas das pessoas que vivem em situação de rua sobre sua percepção de submissão às injustiças e sobre a exposição ao medo e à crueldade.

3 VULNERABILIDADE, MEDO E INJUSTIÇA: EIXOS DE ARTICULAÇÕES COM O LIBERALISMO DO MEDO

O capítulo anterior foi dedicado à apresentação de uma perspectiva específica do problema da legitimidade da autoridade política, qual seja, aquela formulada nos termos de um liberalismo do medo (Shklar, 1989). Com Shklar (1990) aprendeu-se sobre a relevância de se levar a sério as vozes das vítimas das injustiças, também sobre os termos em que um estado democrático e de direito deve ser avaliado normativamente de modo que as pessoas não sejam excluídas dos arranjos normativos (legais) responsáveis por garantir uma esfera de proteção social e política contra a perpetuação de crueldades.

Porém, ainda que levar a sério a voz da vítima seja um ponto incontornável do seu *As Faces da Injustiça* (Shklar, 1990), não se encontrou naquele texto o que significa, em termos metodológicos, essa escuta. O problema, portanto, não é respondido pela definição de uma ou outra técnica de pesquisa, porque os nossos sujeitos de pesquisa são pessoas que estão inseridas num contexto de injustiças, e defende-se o argumento de acordo com a qual levar a sério as vítimas da injustiça pode ser traduzido por um olhar atento às perspectivas institucionais que façam emergir os problemas decorrentes da falta de moradia de forma efetiva. E, mais, argumenta-se que a ação continuada de determinadas instituições é parte da manutenção da exclusão de parcela considerável da população do sistema de garantias aos direitos básicos garantidos pela constituição. Defende-se a posição segundo a qual uma autoridade política responsável por reproduzir práticas de exclusão e de não garantia daqueles direitos ditos básicos – dentre os quais o direito de moradia – é parte da manutenção de políticas de medo e de crueldade social. Ou seja, a não garantia efetiva do direito de moradia será ora interpretada como uma prática política de crueldade e de manutenção do medo.

Para sustentar tal posição, será preciso trazer ao texto elementos que se articulem como o conceito de injustiça. Mesmo tendo se dedicado ao estudo da injustiça de forma mais ampla que “a ausência da justiça”, Shklar não traçou uma linha distintiva entre o que se considera injustiça e o que se denomina infortúnio, conforme quando ela argumenta que:

a diferença entre infortúnio e injustiça frequentemente envolve nossa disposição e nossa capacidade de agir ou não em nome das vítimas, para culpar ou absolver, para ajudar, mitigar e compensar, ou simplesmente recusar. A noção de que existe uma regra simples e estável para separar os dois é uma exigência de segurança moral, que como tantas outras, não pode ser satisfeita. Isso não significa que devemos abolir a distinção ou nos conformar com todos os nossos males, mas sugere que devemos reconsiderá-la e, principalmente, dar um novo olhar à injustiça (Shklar, 1990, p. 2).

Essa linha distintiva não poderia mesmo ser traçada pela autora, na medida em que ela afirma que a injustiça exige uma definição política, logo contextual.

Portanto, é necessário trazer ao texto um novo elemento nesse eixo analítico-normativo que se construiu com Shklar no primeiro capítulo: a vulnerabilidade.

O conceito de vulnerabilidade compõe o espaço conceitual aberto pelo tema da injustiça e importa pela sua capacidade de qualificar os contextos sobre os quais o Estado deve voltar o seu olhar, considerando que são nestes contextos que os direitos fundamentais não são observados, sujeitando as pessoas a situações de maior incremento de risco de danos.

Defende-se que, a partir da conjugação da injustiça social e vulnerabilidade, é possível olhar para um lugar em que não há a proteção de direitos e que isso pode decorrer do fato de a concepção de sujeito jurídico não responder à pessoa inserida nesse contexto. Dessa forma, há a exclusão dessa pessoa ao acesso aos direitos constitucionais garantidos, em tese, a todos, e, com isso, há um problema de legitimidade da autoridade política, em razão do incremento do risco de exposição ao medo e à crueldade.

Para tanto, defende-se que há uma zona de intersecção entre vulnerabilidade e injustiça social, local em que a crueldade política é mais acentuada. Nesse ponto, as teorias de Shklar(1990) e de Fineman (2008) aproximam-se e podem auxiliar na incorporação desse elemento no eixo analítico desse estudo.

Assim, trabalha-se a partir da concepção de vulnerabilidade de Martha Fineman (2008) para explicitar como seria possível, a partir do reconhecimento de uma situação generalizada e compartilhada de vulnerabilidade, defender aquilo que se poderia chamar de distribuição desigual da vulnerabilidade e, com isso, definir de modo mais preciso o que está se chamando de injustiça.

Após se enfrentar a relação entre vulnerabilidade e o Estado de Direito, a fim de verificar se a concepção de sujeito de direito é suficiente para inserir a pessoa em situação de vulnerabilidade, conferindo acesso aos direitos constitucionalmente garantidos. Caso não seja, quais são as implicações disso na legitimidade da autoridade política?

Na próxima secção, apresenta-se uma concepção de vulnerabilidade sobre a qual será proposta a articulação entre esta e a injustiça social. No tópico seguinte, defende-se que há uma desigual distribuição da vulnerabilidade, que está associada aos contextos de injustiça social. A partir desse argumento, na secção três, olha-se para o recorte intersecção entre a vulnerabilidade acentuada e a injustiça social, na medida em que se desloca a discussão da legitimidade da autoridade política para os contextos em que estão inseridas as pessoas que estão potencialmente mais afastadas das garantias de direitos constitucionais.

Por fim, analisa-se a relação do sujeito vulnerável com o Estado de Direito, de forma a verificar a partir de quais fundamentos o Estado se relaciona com as pessoas que vivem nessa área de intersecção. Nesse ponto, traz-se ao estudo o argumento de Fineman (2019) de que o padrão normativo que é central nos arranjos da relação Estado e cidadão, o do sujeito iluminista não é capaz de abranger as pessoas que vivem no contexto de injustiças e vulnerabilidade.

3. 1 Dos desafios de estabelecer uma concepção de vulnerabilidade

Apresentar uma concepção de vulnerabilidade não é tarefa fácil. A amplitude de sentidos desse conceito mostra-se ainda maior quando se percebe que as diferenças entre as concepções teóricaspodem ser explicadas também pela realidade social. Em países profundamente desiguais, como é o caso do Brasil⁴², a dimensão ontológica da vulnerabilidade não é tão desenvolvida quanto às discussões políticas e acadêmicas sobre as condições que tornam as pessoas mais expostas ao risco de dano.

Tradicionalmente, os estudos de sociologia concentraram-se em concepções de vulnerabilidade ligadas à fragilização de pessoas ou grupos. Em razão disso, algumas concepções de vulnerabilidade foram conectadas à ideia de exclusão, deficiência, fragilidade permanente⁴³. Nos debates sobre responsabilidade pública, pontua Fineman, a vulnerabilidade é frequentemente mobilizada para definir “grupos de pessoas ou assuntos novos ou “estigmatizados”, designados como “populações”. Nesse sentido, o conceito de vulnerabilidade é diretamente associado a uma ideia de vitimização, provação, dependência, patologia. É o que está posto tanto no discurso da saúde pública sobre as “populações vulneráveis”, quanto naquelas narrativas sobre grupos de pessoas que vivem em situação de pobreza, pessoas confinadas em prisões ou outras instituições estatais (Fineman, 2008, p. 8).

Esse trajeto na construção de concepções sobre a vulnerabilidade tratada pela teoria social foi sintetizada por Ferreira (2019, p.268) da seguinte forma:

⁴²O último estudo do IBGE mostra um agravamento das desigualdades sociais no Brasil. Sobre isso, veja-se <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2020/05/ibge-mostra-abismo-crescente-entre-ricos-e-pobres-desigualdade-cresce-e-assistencia-cai/>, consultado em 21/04/21.

⁴³Nesse sentido, Fineman afirma que “nas discussões sobre responsabilidade pública, o conceito de vulnerabilidade é, às vezes, usado para definir grupos de pessoas ou assuntos novos ou “estigmatizados”, designados como “populações”. A vulnerabilidade está tipicamente associada à vitimização, provação, dependência, patologia. Por exemplo, o discurso de saúde pública refere-se às “populações vulneráveis” como aqueles que são infectados por HIV-AIDS. Grupos de pessoas que vivem na pobreza ou confinadas em prisões ou outras instituições estatais são frequentemente rotuladas como populações vulneráveis (Fineman, 2008, p. 8).

A teoria social, de forma geral, tem abordado a questão da vulnerabilidade utilizando dois tipos de abordagens. A primeira abordagem procura, nas articulações entre a ação e a liberdade, por um lado, e nas estruturas sociais e determinismos, por outro, identificar as propriedades da sociedade que concorrem para a produção e reprodução social da vulnerabilidade e suas consequências sobre a ação e liberdade dos atores sociais. O ponto de partida do argumento é o da afirmação de que a sociedade é produtora de dinâmicas de vulnerabilidade e fragilização dos atores sociais, os quais, em função da sua capacidade reflexiva, poderão contrariar, mais ou menos, os seus efeitos. É nesse sentido que expressões como exclusão social, pobreza, *workingpoor*, desemprego, dependência, insegurança emocional, endividamento, etc., são fatos sociais interpretados à luz das propriedades da sociedade cujos efeitos afetam grupos sociais e indivíduos. A segunda abordagem está menos presente na discussão teórica e segue um outro caminho, o do reconhecimento da vulnerabilidade ontológica dos indivíduos e instituições sociais.

Ainda que os estudos da teoria social sejam incontornáveis, propõe-se, com Fineman (2019), uma concepção de vulnerabilidade compatível com uma perspectiva universal. Nesse sentido, a vulnerabilidade é tratada, por um lado, como decorrência da fragilidade humana que, por esse motivo, é constituinte de cada pessoa. Por outro lado, a autora analisa a vulnerabilidade sob uma perspectiva que ela denomina de particular, como resultado de um olhar social que confere a alguns uma posição de maior fragilidade e a outros locais de privilégios. Ao marcar o traço universal e o traço particular da vulnerabilidade, Fineman afirma em seu *Vulnerability and social justice* que:

A teoria da vulnerabilidade postula a vulnerabilidade como universal e constante, mas também reconhece que existem diferenças entre os indivíduos. As diferenças horizontais são observadas se pegarmos uma fatia da sociedade em um determinado momento e observarmos as diferenças na incorporação, como raça, gênero, habilidade e outras diferenças. Existem também diferenças de posição social e status. Essas diferenças não alteram a vulnerabilidade fundamental que marca todos os corpos, mas certamente serviram para provocar profundas vantagens ou desvantagens sociais. Assim, essas diferenças têm sido o principal assunto das leis de inclusão e antidiscriminação. Um conjunto adicional de diferenças pode ser considerado vertical - ocorrendo dentro de cada indivíduo ao longo da vida, à medida que passamos do bebê ao idoso. Essas diferenças não são bem abordadas na lei e na teoria. Normalmente, crianças e alguns idosos ou deficientes físicos são agrupados em “Populações vulneráveis” e estigmatizadas como carentes ou sem capacidade de proteção, criando uma identidade jurídica “especial” para os integrantes do grupo (FINEMAN, 2019, p. 20).

Esse argumento da autora permite a análise dos reflexos da vulnerabilidade no contexto político de diversas formas. Nesse estudo, é importante tratar de alguns desdobramentos que surgem quando nos dispomos a analisar o papel do Estado na relação com as pessoas.

Isso porque, a professora da Universidade de Emory confere grande relevância à vulnerabilidade, colocando-a no centro do eixo de discussões sobre as relações entre o Estado e os cidadãos. Nesse sentido ela afirma que:

(...) o conceito de vulnerabilidade pode atuar como um dispositivo heurístico, puxando de volta para examinar suposições e tendências ocultas que moldaram seus significados sociais e culturais. Conceber a vulnerabilidade dessa forma, torna-a valiosa para a construção de perspectivas sobre instituições políticas e sociais, incluindo a lei. A vulnerabilidade levanta novos problemas apresenta diferentes perguntas e abre novos caminhos para a exploração crítica. Vulnerabilidade inicialmente deve ser entendida como decorrente da nossa corporalidade, que traz consigo a possibilidade sempre presente de dano, lesão e infortúnio de eventos moderadamente adversos e catastróficamente devastadores, seja acidental, intencional ou de outra forma. Os indivíduos podem tentar diminuir o risco ou mitigar o impacto de tais eventos, mas não podem eliminar sua possibilidade. A compreensão da vulnerabilidade começa com a percepção de que tais eventos estão, em última análise, além do controle humano. Nossa humanidade encarnada carrega consigo a possibilidade sempre constante de dependência como resultado de doenças, epidemias, vírus resistentes ou catástrofes de base biológica. Nossos corpos também são vulneráveis a outras forças em nosso ambiente físico: existe a possibilidade constante de podermos ser feridos e desfeitos por ocorrências meteorológicas, como aqueles que produzem inundações, secas, fome e fogo. Esses são desastres “naturais” que estão além do nosso controle ou prevenção. Nossa vulnerabilidade corporal é reforçada pela compreensão de que, se sucumbirmos a uma doença ou lesão, pode haver consequências econômicas ou danos institucionais como resultado de uma ruptura das relações existentes. Porque estamos posicionados de forma diferente dentro de uma teia de economia e relações institucionais, nossas vulnerabilidades variam em magnitude e potencial no nível individual. Inegavelmente universal, a vulnerabilidade humana também é particular: é experimentada exclusivamente por cada um de nós e essa experiência é muito influenciada pela qualidade e quantidade de recursos que possuímos ou que comandamos (FINEMAN, 2008, p. 09-10).

Essas dimensões ontológica, universal e a dimensão política de maior exposição ao risco em razão do contexto de injustiças serão mobilizadas pela autora na tentativa de desconstruir a estigmatização de pessoas e grupos fracos que circundam a ideia de vulnerabilidade e, também, para tratar da implicação do Estado na relação com os cidadãos que têm menos acesso a recursos.

Nesse ponto, verifica-se que o argumento da autora se assemelha com o pensamento de Shklar (1990) naquilo que se relaciona com a afirmação de que os limites entre a injustiça e os infortúnios são traçados pela política.

Alguns infortúnios do passado, porém, são agora injustiças, como a mortalidade infantil e a fome, que são causadas principalmente pela corrupção e indiferença públicas. No entanto, embora seja indubitavelmente mutável e indefinido, a diferença entre o infortúnio e a injustiça não desaparecerá, e existem boas razões públicas para mantê-la. Precisamos dele não apenas para dar sentido às nossas experiências, mas também para controlar e restringir as fontes públicas de perigo para nossa segurança e proteção. Mas devemos reconhecer que a linha de separação entre a injustiça e a desgraça é uma escolha política, não uma regra simples que pode ser tomada como dada. A questão não é, portanto, se devemos traçar uma linha entre eles, mas onde fazê-lo para aumentar a responsabilidade e evitar o acaso (SHKLAR, 1990, p. 5)

Fineman traz a vulnerabilidade como elemento central ao analisar a atuação do Estado. Tomando como característica universal a vulnerabilidade, o Estado obriga-se a não ignorar

ações necessárias para atender as necessidades de todas e cada uma das pessoas, sem que seja necessário promover a divisão das pessoas em grupos, sob a influência de estigmas. Seu argumento pode ser sintetizado na seguinte passagem:

Uma abordagem de vulnerabilidade não é centrada em indivíduos ou grupos específicos ou em direitos humanos e civis. Não é um termo substituto para fraqueza ou desvantagem, nem é apenas outra forma de indicar discriminação inadmissível⁴. Em vez disso, abordar a vulnerabilidade humana chama a atenção para o que compartilhamos como seres humanos, o que devemos esperar das leis e das estruturas sociais subjacentes e dos relacionamentos que organizam a sociedade e afetam a vida de todos dentro da sociedade.⁵ Essas instituições e relacionamentos também refletem nossos valores e normas e definem as expectativas para todos os indivíduos em suas interações entre si, bem como definem expectativas legítimas para o estado e aqueles que o governam.⁶ Embora não prescreva uma forma específica de organização do Estado, a teoria da vulnerabilidade exige um Estado que atenda às necessidades humanas universais e a reorganização de muitas estruturas existentes, que atualmente se baseiam em uma concepção de ordem jurídica que valoriza indevidamente a liberdade individual e escolhe e ignora as realidades da dependência e vulnerabilidade humanas (FINEMAN, 2019, p. 2).

Dessa forma, ela argumenta que a vulnerabilidade deve ser central nas discussões políticas a partir do reconhecimento dessa dimensão ontológica, relacionada à fragilidade e afetação, bem como dessa dimensão política decorrente da distribuição desigual de reconhecimento que fragiliza, de forma especial, determinadas pessoas ou grupos a partir da maior exposição destas ao risco de danos. Essas duas formas de compreensão do conceito de vulnerabilidade também convergem com a perspectiva de Shklar (1990).

O argumento de Shklar parece convergir com essa concepção universal da vulnerabilidade à medida que admite que qualquer pessoa pode ser vítima, ou seja, qualquer pessoa está potencialmente vulnerável às diversas formas de injustiça, e que todos têm a capacidade de sentir medo. Essa forma de compreensão do argumento de Shklar foi descrita por Gatta (2018, p. 96) da seguinte forma:

A incerteza sobre quem é a vítima confere um forte elemento de mobilidade ao liberalismo de Shklar: a vitimização não é uma prerrogativa exclusiva e permanente de um grupo específico de pessoas, mas potencialmente um atributo de toda a humanidade. É essencial à nossa capacidade de indignação perante um ato cruel, que percebamos esse ato como potencialmente dirigido a nós, e para que isso aconteça é preciso considerar as vítimas não como seres extraordinários, mas em tudo como nós.

Shklar (1990) reconhece que todas as pessoas podem ser vítimas, a partir da perspectiva da injustiça. Já Fineman (2008) argumenta que essa característica universal se dá a partir da vulnerabilidade. Na articulação dessas concepções, pode-se perceber que a partir da vulnerabilidade se pode (re)construir contextos para definir contornos para a injustiça, considerando que esta tem seus limites definidos pela política. Esse ponto será melhor tratado

nas seções seguintes, em que se propõe uma reflexão mais aprofundada sobre três desdobramentos a partir do conceito de vulnerabilidade, a saber: a distribuição desigual da vulnerabilidade; a relação entre vulnerabilidade e injustiça social, relação entre a vulnerabilidade e o Estado de Direito.

3.2 Reconhecendo a existência da desigual distribuição da vulnerabilidade

A dimensão ontológica da vulnerabilidade deriva da condição humana que está ligada à fragilidade e à capacidade de afetação de cada indivíduo nas diversas relações que estabelece com as outras pessoas e com o ambiente.

Essa perspectiva abre espaço para uma questão relevante. Se a vulnerabilidade é constituída e constituinte do humano, serão as pessoas igualmente vulneráveis? Tal pergunta tem especial importância na medida em que a vulnerabilidade igualmente distribuída não geraria efeitos relevantes para a discussão proposta nesse estudo. Afinal, se a legitimidade da autoridade política, tal como adotado nesse estudo, conforme a teoria de Shklar (1989), está ligada à redução da linha de exposição ao medo e à crueldade, a qual, por sua vez, está ligada aos contextos de injustiça, o efeito da vulnerabilidade compartilhada igualmente por todos seria irrelevante. Porém, caso se reconheça que os contextos de injustiça podem gerar situações que levem as pessoas à maior exposição ao risco de dano, pode-se reconhecer que há pessoas para as quais a condição de vulnerabilidade é mais acentuada.

Ao perceber-se que há pessoas mais próximas ao risco de exposição ao medo e à crueldade, o que na concepção desse estudo implica em maior vulnerabilidade, ganhou-se uma ferramenta importante para trazer a discussão do plano normativo e geral que tangencia a questão da legitimidade da autoridade política para o plano das práticas sociais. Acredita-se que a vulnerabilidade faz a ligação entre o desenho constitucional que estrutura o Estado e as relações institucionais e “o chão da vida” onde os cidadãos sofrem as consequências das decisões tomadas pelos mandatários do poder.

Essa percepção sobre como a vulnerabilidade pode ser ampliada em decorrência de contextos em que a pessoa está inserida, e que o reconhecimento dessa estrutura a fim de criar formas de reduzir os danos potencialmente aumentados foi objeto de análise de Cole (2016) ao afirmar que

A maneira como vivenciamos nossa condição comum de vulnerabilidade difere muito (quem é mais doente, quem é mais pobre). Esta é uma questão estrutural e também experiencial. As pessoas são submetidas ou imunizadas contra a vulnerabilidade de maneiras radicalmente distintas, diferentes e desiguais. Dada a

diferenciação estrutural em quem sofre quais vulnerabilidades, nossa semelhança ontológica nos leva apenas até aqui. Ao aceitar a vulnerabilidade que todos compartilhamos, descobrir seus aspectos capacitadores e talvez até mesmo cultivar a “vulnerabilidade epistêmica”, são empreendimentos valiosos; as vulnerabilidades que exigem nossa atenção urgente são aquelas que aprofundam a desigualdade e infligem danos (Cole, 2016, p. 266).

A percepção de que a vulnerabilidade é passível de desigual distribuição possibilita a compreensão da realidade social a partir do reconhecimento de que esse sistema é uma construção política. É o Estado quem cria e alimenta esse sistema definindo, quem está mais distante e quem está mais próximo do risco. Ao não construir alternativas para proteger essas pessoas contra a exposição ao risco de dano, tem-se um problema de legitimidade, segundo as lentes oferecidas pelo liberalismo do medo (Shklar, 1989).

Um exemplo dessa distribuição desigual da vulnerabilidade pode ser verificado pelos dados apresentados pela Prefeitura de Belo Horizonte, MG, que no dia 24/06/2020 publicou um relatório pelo qual estima que 18,1% das pessoas em situação de rua haviam sido contaminadas pela COVID-19⁴⁴. Considerando a população de Belo Horizonte de pouco mais de 2,5 milhões de habitantes⁴⁵, bem como que o boletim epidemiológico de 24/06/2020 aponta 4.772 casos oficiais de contaminação no município⁴⁶, tem-se um percentual de contágio de 0,19%. A grande diferença entre as taxas de contaminação geral e do recorte da população em situação de rua indiciam a maior exposição destas aos riscos à saúde e à vida pela COVID-19.

Esse dado demonstra a vulnerabilidade na sua dimensão ontológica (representada pela possibilidade de contágio que acomete a todos) e também da desigual distribuição da vulnerabilidade (dimensão política) simbolizada pela diferença abissal entre a taxa geral de contaminação e a das pessoas que vivem em situação de rua.

Uma abordagem muito comum da teoria social sobre a vulnerabilidade circunda a ideia de que os contextos políticos, econômicos e sociais criaram pessoas ou grupos mais expostos a riscos de sofrer danos de ordem física, moral, emocional.

Ferreira (2019, p. 270) afirma que a teoria da vulnerabilidade ganhou importância para conduzir investigações sobre a realidade social. Porém, com a existência de diversas formas

⁴⁴Outras informações em https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/06/24/interna_gerais,1159653/prefeitura-de-bh-informa-quantos-moradores-de-rua-ja-foram-infectados.shtml, consultado em: 12/09/2020.

⁴⁵ O IBGE estima a população de Belo Horizonte em 2020 de 2.521.564 pessoas, conforme se verifica em pesquisa ao site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>, consultado em: 12/09/2020.

⁴⁶ Dados do boletim epidemiológico disponível em https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2020/boletim_epidemiologico_assistencial_46_covid-19_24-06-2020.pdf, consultado em: 12/09/20.

de análise que podem levar a *efeitos colaterais* de estigmatização dos sujeitos ou grupos vulneráveis. Sobre esse ponto, o autor afirma que

A geometria variável do conceito, enquanto evidência da multiplicidade de utilizações, torna instigante a reflexão em torno da determinação de seu conteúdo e das características partilhadas no âmbito dos processos de teorização e investigação. Num comentário final, aduzem-se duas observações. A primeira realça as dimensões coletivas e individuais associadas à vulnerabilidade. O conceito pode ser apreendido sob diversas formas, seja em termos coletivos, podendo, neste caso, ser identificado com situações de exploração ou desigualdade, seja no plano individual, pela redução da autonomia dos sujeitos sociais e de sua liberdade, fato que está em confronto direto com o conceito de dignidade humana (SOCZEK, 2008, p. 20). Como situação limite, neste último sentido, pode ser ainda relacionado com os impactos adversos da doença mental e com as fragilidades físicas e psicossociais dos idosos e crianças. A segunda observação atenta na relação existente entre o conceito de vulnerabilidade e as dimensões institucionais, políticas e jurídicas da vida em sociedade. A ideia de vulnerabilidade associada às dimensões contextuais mais amplas envolve a sua articulação com as condições e fatores de risco e dano a que os indivíduos e grupos se encontram expostos. Nesta medida, as instituições, a política e o direito revelam sua capacidade ou incapacidade para conferir segurança e proteção sociais.

Considerando como uma característica que pode ser distribuída desigualmente, torna-se possível reconhecer que há pessoas ou grupos mais fragilizados pela estrutura política, econômica ou social, ou seja, é possível perceber que são os arranjos políticos e sociais que aproximam pessoas das situações de risco.

Dessa forma, a concepção de vulnerabilidade de Fineman (2008) conecta-se com o argumento de Shklar (1990) à medida que a vulnerabilidade possibilita a definição de contextos da injustiça.

Essa conexão das autoras dá-se na ampliação da visão institucional sobre a vulnerabilidade, ou de outra forma, porque Fineman apresenta uma maneira de dar concretude ao argumento de Shklar de levar a sério as vítimas da injustiça apontando contextos em que as vítimas da injustiça estão inseridas.

Essas implicações serão melhor abordadas nas seções seguintes quando se trata da relação entre vulnerabilidade, a injustiça social e o Estado de Direito.

3.3 A zona de intersecção entre vulnerabilidade e injustiça social: o contexto das vítimas da crueldade política

A partir da constatação de que a vulnerabilidade social se relaciona com o contexto de injustiças, temos uma ferramenta para verificar as falhas do desenho normativo (ou da efetivação deste nas práticas sociais) que assegura direitos no plano abstrato como forma de atender às demandas básicas de legitimação, mas que não se concretizam.

No caso da negação ao direito social de moradia, por exemplo, tem-se que a previsão constitucional materializa o compromisso estatal com a garantia desse direito como forma de conter a exposição das pessoas mais fracas ao medo e à crueldade. Os contextos de injustiça são aqueles em que há pessoas que não têm acesso a qualquer ação estatal que favoreça a concretização desse direito⁴⁷. Considerando esse aspecto isoladamente, pode-se ver que se trata de mais uma das muitas situações de injustiça social existente no Brasil.

Porém, na intersecção da injustiça (não concretização do direito à moradia) com a dimensão política da vulnerabilidade (contextos em que a negação do direito à moradia leva pessoas à situação de rua e, por isso, as expõe de forma mais acentuada ao medo, ao risco de danos, à crueldade) é que se torna possível apreender a extensão da falha estatal e seus efeitos no plano da legitimidade da autoridade política.

Adotando essa perspectiva, defende-se que o sujeito vulnerável deve ser o referencial a partir do qual se analisa os arranjos políticos, como forma de ampliar a abrangência da proteção da norma, alcançando aqueles que vivem na intersecção da injustiça e da vulnerabilidade.

Como afirma Fineman

Quando colocamos o sujeito vulnerável no centro de nossa teorização, fica claro que há um dano coletivo, ou social, que inevitavelmente surge de um estado que não responde à condição humana universal e constante de vulnerabilidade e dependência. O prejuízo decorre de profunda negligência ou descaso por parte do Estado em atender à vulnerabilidade humana na construção de suas instituições e na definição das relações sociais que irão governar a sociedade.⁸⁶ É também um projeto jurídico que colocará todas as áreas do direito, não apenas aquelas voltadas para os direitos civis, sob o escrutínio da justiça social (FINEMAN, 2019, p. 20).

Na secção seguinte, vai-se analisar as possíveis relações entre a distribuição desigual da vulnerabilidade que nasce em contextos de injustiça social e o Estado de Direito a fim de abordar como a vulnerabilidade auxilia a discussão sobre a legitimidade do Estado.

Antes, porém, é preciso marcar outro ponto de proximidade entre os argumentos de Shklar (1990) e Fineman (2008). É que, ao reconhecer o caráter universal da vulnerabilidade, torna-se necessário reconhecer que as pessoas mantêm suas relações particulares e públicas permeadas pelas fragilidades que as constituem⁴⁸. Sob esse aspecto pode-se afirmar que as

⁴⁷São exemplos dessas ações estatais os programas habitacionais, financiamentos imobiliários com taxa de juros menores, subsídios governamentais. Como exemplo da dificuldade de acesso a essas políticas públicas citamos a insuficiência dos programas governamentais para reduzir o déficit habitacional (Lannoy, 2006), disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/3632>, consultado em 19/042021.

⁴⁸Essa conclusão foi extraída da leitura do livro *Psicologia do grupo e análise do Ego*, de Freud. O autor resume a questão da seguinte forma: “Temos assim a impressão de um estado no qual os impulsos emocionais particulares e os atos intelectuais de um indivíduo são fracos demais para chegar a algo por si próprios; para isso dependem inteiramente de serem reforçados por sua igual repetição nos outros membros do grupo. Somos

instituições surgem como uma tentativa de intervir reduzindo as fragilidades e seus efeitos nas organizações, mas, as quais também são marcadas pela vulnerabilidade.

Esse argumento parece convergir com a matriz cética do pensamento de Shklar, que dedicou seus estudos a demonstrar a essencialidade dos espaços de contestação das vítimas no cenário político. Conforme Gatta (2018, p. 145) conclui no seu livro,

Em Shklar, “certeza sobre a incerteza” não equivale a compromissos mornos, mas ao florescimento de fortes crenças a serem disputadas na política *agon*. Essas crenças envolvem a inclusão e o empoderamento daqueles que estão à margem, e atenção especial às reivindicações de injustiça. A injustiça, a crueldade e o medo não significam essências a serem definidas pelo teórico para equilibrar o ceticismo. Em vez, *por causa do ceticismo* eles se tornam terreno político para a contestação de todos os atores relevantes e forças que empurram os limites do liberalismo para empurrá-lo em direção a fronteiras mais progressivas de inclusão e empoderamento.

A partir da leitura das autoras, torna-se possível pensar que ambas reconhecem a importância política do indivíduo sujeito a situações de injustiça social e mais acentuada vulnerabilidade para questionar o Estado ou às instituições de forma a reduzir a exposição aos riscos de dano e ao medo.

As relações entre as pessoas sujeitadas às situações em que há a intersecção entre a injustiça e a vulnerabilidade e o Estado de Direito podem ser refletidas à luz das concepções de Fineman e Shklar. Na seção seguinte, propõe-se a análise das contribuições das autoras para repensar a categoria do sujeito de direito como padrão normativo, dada sua insuficiência para abranger a pessoa vulnerável, bem como para apresentar um caminho para que o Estado leve à sério as vítimas da injustiça.

3.4 A relação da vulnerabilidade e o Estado de Direito: os limites do sujeito liberal/iluminista para responder às demandas sociais

Considerando que a vulnerabilidade é um termo que permite a conexão entre os contextos de injustiça e o questionamento sobre os arranjos políticos, os quais, em uma democracia liberal, devem ser voltados para a redução da crueldade política, faz-se necessário refletir sobre essa conexão entre a vulnerabilidade e o Estado de Direito.

lembrados de quantos desses fenômenos de dependência fazem parte da constituição normal da sociedade humana, de quão pouca originalidade e coragem pessoal podem encontrar-se nela, de quanto cada indivíduo é governado por essas atitudes da mente grupal que se apresentam sob formas tais como características raciais, preconceitos de classe, opinião pública etc. A influência da sugestão torna-se um grande enigma para nós quando admitimos que ela não é exercida apenas pelo líder, mas por cada indivíduo sobre outro indivíduo, e temos de censurar-nos por havermos injustamente enfatizado a relação com o líder e mantido demais em segundo plano o outro fator da sugestão mútua” (FREUD, 1921, não paginado).

Para traçar essas relações, será útil retomar o argumento de Fineman (2019) introduzido na seção anterior de que o sujeito de direito nascido de uma concepção liberal/iluminista é insuficiente para operacionalizar essa vinculação entre a pessoa vulnerável e o Estado.

A autora propõe que os arranjos políticos/normativos de um Estado Democrático e de Direito e, por isso, fundado sob a concepção de um estado responsivo em relação a todas as suas cidadãs e aos seus cidadãos, tenham como eixo operacional não o sujeito suposto em uma formulação liberal, mas o sujeito vulnerável, isso é, aquele que é constituído pela fragilidade, pela afetação tanto em relação aos demais sujeitos, como em relação ao ambiente em que ele se desenvolve.

Antes, porém, de aprofundar nesse argumento, parece importante ressaltar que essa proposta de desconstrução da perspectiva de autonomia do homem iluminista/liberal⁴⁹, como referencial normativo, já foi objeto de análise por Shklar, ao se contrapor a essa visão idealizada do sujeito, muito antes dos novos olhares sobre vulnerabilidade e autonomia, como descreve Gatta (2018, p. 10-11),

Shklar indiscutivelmente se marginalizou do tipo de liberalismo reconstruído como um espantinho por seus críticos e lançou as bases para sua própria compreensão do liberalismo, recuperando e complicando noções liberais tradicionais de justiça, direitos, autonomia e autossuficiência. Ela leu o Iluminismo como um período circunscrito e politicamente significativo no desenvolvimento da filosofia política, e foi atraída por ele principalmente por causa de seu compromisso com a igualdade de todos os seres humanos com base, entre outras coisas, em sua vulnerabilidade ao sofrimento.

Essa crítica a uma concepção de homem invulnerável do iluminismo resgatado por diversas correntes do liberalismo traz importantes reflexões sobre os efeitos do poder do Estado sobre o cidadão. Fineman (2019) trata do tema criticando o padrão idealizado do homem na modernidade e analisa os reverses desse modelo para a compreensão das relações sociais e dos cidadãos com o Estado

⁴⁹Nesse estudo utilizamos a expressão homem e não sujeito para registrar que o padrão normativo da pessoa invulnerável, adotada pelo liberalismo/iluminismo é do gênero masculino (Thomson, 2010). Dentro de uma lógica binária que condiciona a organização dos papéis sociais, da divisão do trabalho, da superioridade nas relações de poder, o masculino está ligado à racionalidade, à invulnerabilidade, à lógica, enquanto o feminino está atrelado à emotividade, aos sentimentos, à vulnerabilidade. Em razão dessa dicotomia, o plano normativo é pensado, construído por e para atender aos homens, garantindo a ele seus espaços de poder e dominação. Maiores considerações sobre o homem como padrão normativo, sugerimos a leitura de BAHIA, Alexandre; BUENO, Jéssica P.; BOMFIM, Rainer. Hegemonia, decolonialidade e a perspectiva LGBTI. *In*: PEREIRA, Flávia Souza Máximo; PAULO, Luísa Santos; SILVA, Jéssica de Paula Bueno da (orgs.). Anais do III Congresso de Diversidade Sexual e de Gênero – v. 2: sujeitas sujeitadas: violências e insurgências das subjetividades femininas e LGBT+. Belo Horizonte: Initia Via, 2019, v. 2, p. 339-356. Disponível em: <https://www.initiavia.com/product-page/sujeitas-sujeitadas>.

Nosso sujeito jurídico contemporâneo é postulado como um ser autônomo e independente, cuja demanda primária é por liberdade ou liberdade da interferência do Estado. Ele reivindica o direito à autonomia para governar sua própria vida, ao mesmo tempo em que afirma sua liberdade de responder às necessidades de outros que deveriam ser igualmente independentes e autossuficientes. Essa visão iluminista da subjetividade jurídica e política nos deu conceitos jurídicos como o “homem razoável” e formou a base para o agente racional e interessado na teoria econômica. O sujeito legal liberal incorpora um ideal de igualdade abstrata ou igualdade fundamental, em que quaisquer diferenças entre os homens são consideradas legal ou politicamente insignificantes. Este sujeito jurídico liberal é um adulto em pleno funcionamento - responsável e capaz de fazer escolhas. Irrestrito pelo estado, ele será recompensado de acordo com seus talentos particulares e esforços individuais. Suas relações sociais são definidas por conceitos como consentimento e amparadas por doutrinas jurídicas como contrato e propriedade. A conquista de papéis econômicos liberais - como criador de empregos, empresário, contribuinte e, é claro, consumidor - define as aspirações e determina os valores dessa matéria jurídica. Os aspectos confusos do que significa ser humano, particularmente as realidades físicas de vulnerabilidade e dependência, podem ser vistos como um problema, mas são estritamente considerados um problema individual, não social e, portanto, uma responsabilidade pessoal, não pública (Fineman, 2019, p. 18-19).

A partir dessa constatação de insuficiência do sujeito liberal/iluminista como padrão pelo distanciamento deste da pessoa comum, vulnerável, a autora defende a mudança do eixo normativo para considerar o homem vulnerável como referencial para analisar as relações entre a pessoa e o Estado. Nesse sentido, ela afirma que

A teoria da vulnerabilidade desafia essa visão limitada e imprecisa da subjetividade jurídica. Sugere que um sujeito jurídico que é definido principalmente pela vulnerabilidade e necessidade, ao invés de exclusivamente pela racionalidade e liberdade, reflete mais plenamente a condição humana.⁸³ Como tal, tem o poder de romper a lógica da responsabilidade pessoal e da liberdade individual construída sobre o estereótipo liberal de um indivíduo independente e autônomo. O reconhecimento da vulnerabilidade humana exige que o sujeito legal neoliberal seja substituído pelo sujeito legal vulnerável, mesmo quando um estado responsivo é substituído pelo estado restrito de imaginação liberal (FINEMAN, 2019, p. 19).

A questão é que a norma no Estado Liberal é pensada e justificada pela figura irreal do homem autônomo. Essa construção idealizada é alvo de críticas dentro da filosofia política, inclusive por vertentes liberais, como argumenta Shklar (GATTA, 2018), mas também a partir da teoria social.

A teoria de Shklar, também sob esse aspecto, oferece espaço para se refletir sobre a vulnerabilidade, na medida em que se afasta da ideia de um homem idealizado. Como defendido por Kaufman (2020), Shklar ao apresentar o liberalismo do medo parte da perspectiva de necessidade de proteção de pessoas contra abusos. Trata-se de uma nova abordagem do liberalismo que, em muitas vertentes, fundamenta-se em uma visão idealizada do homem. Nesse sentido ela afirma que,

Como todas as teorias liberais, o *liberalismo do medo* abrange o núcleo normativo da primazia da liberdade individual. No entanto, em comparação com as teorias padrão do liberalismo, Shklar emprega uma metodologia radicalmente diferente. Para isso, ela primeiro explicita e critica as premissas implícitas dos liberais paradigma teorias, ou seja, o *liberalismo dos direitos naturais*, associado com John Locke, e o *liberalismo de autodesenvolvimento*, associado a John Stuart Mill. Ela argumenta que ambos dependem implicitamente de uma dinâmica idealizadora que resulta em uma imagem implausível do político. Em particular, o foco nos direitos naturais na tradição lockeana implica "que uma sociedade perfeita ou ótima seria composta apenas de direitos que reivindicam cidadãos" (SHKLAR 1989, p. 26). O *liberalismo do desenvolvimento pessoal* pressupõe que os indivíduos realizam seu potencial principalmente por meio da educação, razão pela qual, por conta disso, "política e governo" acabariam se tornando desnecessários (SHKLAR 1989, p. 27). *Avant La Lettre*, Shklar parte da afirmação não ideal de que as chances de estabelecer uma sociedade perfeita e baseada em direitos, bem como uma sociedade composta de cidadãos que se autoaperfeiçoam, são mínimas e, portanto, essas abordagens idealizadoras para os problemas políticos são inadequadas. Ela enfatiza explicitamente que sua abordagem é "não utópica", pois rejeita a teoria ideal como implausível. Em vez de fazer suposições idealizadoras sobre as capacidades hipotéticas dos cidadãos ideais, Shklar deseja recuperar o impulso inicial da teoria liberal olhando para sua história. Ela enfatiza que o liberalismo surgiu como uma teoria para resolver conflitos políticos profundos e proteger o indivíduo de certos tipos de maus-tratos (SHKLAR 1989, p. 23). A razão pela qual as pessoas precisam ser protegidas de conflitos e maus-tratos, entretanto, não é que sejam idealmente racionais, cidadãos reivindicadores de direitos ou indivíduos capazes de se aperfeiçoar, mas sim porque, como seres humanos, eles são fundamentalmente vulneráveis. Consequentemente, o *liberalismo do medo* é 'inteiramente não-utópico' (SHKLAR 1989, p. 26); (KAUFMMAN, 2020, p. 583-584).

A crítica de Shklar e Fineman ao modelo de homem ideal, racional e invulnerável como medida das relações humanas e sociais parece adequada para orientar esta pesquisa, considerando que se volta o olhar para uma área de convergência entre a injustiça social, materializada pela negação do direito à moradia e à vulnerabilidade mais acentuada, considerando a maximização da proximidade do risco de exposição ao medo e à crueldade a que as pessoas que vivem em situação de rua estão sujeitas.

É a partir desse lugar que se pretende refletir sobre a legitimidade da autoridade política, os arranjos políticos e sociais tomando como premissa o fato de que as pessoas que se relacionam com o Estado são dotadas de dúvidas, medos, limitações e incapacidades em relação a algumas habilidades, enfim, são constituídas pelas fragilidades e dificuldades que as retiram do mundo ideal.

Após essas reflexões, torna-se possível estabelecer relação entre as teorias de Shklar, e Fineman a fim de refletir sobre como a narrativa das vítimas da injustiça (SHKLAR, 1990) podem auxiliar no processo de confrontação das práticas estatais que mitiguem os efeitos da desigual distribuição da vulnerabilidade (FINEMAN, 2019).

Essa articulação entre as autoras é fundamental, já que pode revelar caminhos para a compreensão das narrativas que seguirão a esse capítulo, orientando o processo de análise das

narrativas e do conteúdo das decisões judiciais para que seja possível reconhecer a precariedade que marca diversos aspectos da vida das pessoas que vivem em situação de rua, mas, por outro lado, mostra a capacidade de construção de suas vidas a partir de escolhas autônomas e que expressam, em si, a resistência materializada por viver, ainda que em situações de proximidade com o risco, com o medo.

Por fim, acredita-se ser relevante destacar que importante eixo da teoria Fineman circunda a ideia de resiliência, o que, segundo a autora é a capacidade de superar os obstáculos gerados pela precariedade. Nesse sentido,

Entender a vulnerabilidade como inevitavelmente decorrente de nossa corporificação e inevitavelmente necessitando da criação de instituições sociais deve deixar claro que não existe posição de invulnerabilidade ou independência. Felizmente, porém, há resiliência. A resiliência é fundamentalmente importante em uma análise de vulnerabilidade. A resiliência não é uma característica natural e variável de um indivíduo, nem é alcançada apenas pela realização e esforço individual.¹⁰⁸ A resiliência é um produto das relações e instituições sociais. Os seres humanos não nascem resilientes (FINEMAN, 2019, p. 26).

Trata-se da admissão de que cada pessoa é um elemento político, trazendo em si a capacidade de mobilização política. O corpo que materializa vulnerabilidade, também mobiliza mudanças necessárias para reduzir riscos, para resistir aos abusos criados pelo exercício do poder em cenários de exclusão e precariedade. Essa mobilização pode ser individual, com a resistência que reside no fato de uma pessoa estar próxima do risco de dano, exposição à violência e, ainda assim, existir nos espaços políticos, mas ela também pode resultar da reunião de outros corpos que se aliam para reivindicar alterações dos arranjos políticos.

A ideia de resiliência parece também estar ligada à teoria de Shklar (1990). Isso porque, a autora mobiliza o conceito como formas de construir caminhos de resistência a partir da contestação (verbalizada ou não), que mostram a desconformidade dos arranjos institucionais com as demandas de pessoas ou grupos por reconhecimento e garantia de direitos.

Acredita-se, assim, que as autoras entrecruzam suas teorias em torno de mecanismos para redução das vulnerabilidades na sua intersecção com a injustiça social, na medida em que estabelecem a centralidade da voz das pessoas excluídas dos arranjos institucionais de garantia de direitos.

No capítulo seguinte, apresenta-se um levantamento bibliográfico de obras que contém narrativas de pessoas que vivem em situação de rua que foram realizadas por autores de estudos ocorridos antes e no curso da pandemia, como parte da pesquisa exploratória exigida

pelo método aplicado. A partir dessas falas, vai-se analisar esse universo que se acredita ser de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, a fim de apresentar esse contexto e refletir sobre como as pessoas que nele estão inseridas estão fora da esfera de proteção definida pelas garantias constitucionais.

Num segundo momento, reflete-se sobre a resposta que o sistema de justiça dá às demandas que chegam até o poder judiciário em relação às pessoas em situação de rua, atendendo à segunda e terceira etapas exigidas pelo MAD. Verificar-se-á se o padrão do sujeito de direito, que se defende aqui, como do sujeito liberal/iluminista, é suficiente para acolher as pessoas em contextos de injustiça e vulnerabilidade, como as pessoas que vivem em situação de rua.

4.ENTRE A INJUSTIÇA SOCIAL E A VULNERABILIDADE: AS VOZES DE QUEM VIVE NAS RUAS E O SILÊNCIO DE QUEM AS OUVE NOS SISTEMAS DE (IN)JUSTIÇA.

Nos capítulos anteriores, foram apresentadas as lentes construídas para analisar o problema da legitimidade da autoridade política. Essa parte da pesquisa lançará seu olhar sobre a área de intersecção da injustiça social e da vulnerabilidade na sua parcela desigualmente distribuída para investigar por quais razões pode-se afirmar que o Estado brasileiro é ilegítimo do aspecto da autoridade política.

É necessário destacar que a legitimidade da autoridade política transcende a questão de legalidade, à medida que abrange também as razões que origina essa produção da norma, a racionalidade que orienta a coerção do Estado. Quer-se dizer com isso que a análise da legitimidade da autoridade política não parte do reconhecimento de que o Estado não cumpre as normas constitucionalmente definidas. A legitimidade da autoridade política vista a partir do liberalismo do medo propõe discutir as formas pelas quais o Estado age e se omite para reduzir a linha de exposição de cada pessoa ao medo e à crueldade. Sob esse aspecto, acredita-se que a análise proposta nesse capítulo não é previamente conhecida e trivial.

Para fazer uma análise dos contextos recortados por esse estudo, qual seja, das pessoas que vivem em situação de rua, entende-se que “levar a sério as vítimas da injustiça” (SHKLAR, 1990), nesse contexto, pode compreender também a nomear as vozes das pessoas que vivem nas ruas e têm o lugar do privilégio epistêmico sobre as realidades no contexto de injustiça.

Parte desse capítulo se dedicará a descrever os contextos das pessoas que vivem em situação de rua a partir de suas falas para analisar se há uma relação com o incremento da exposição ao medo e à crueldade em relação às pessoas que estão fora desse contexto.

Esses contextos serão analisados na perspectiva da relação entre as pessoas que vivem em situação de rua e o Estado, verificando, a partir dos relatos, a falta das atividades que o Estado se comprometeu a garantir no plano normativo que cria e/ou alimenta esse “lugar” de intersecção entre vulnerabilidade e injustiça social.

Partindo desses pontos de reflexão, quais sejam, o contexto de injustiça social e vulnerabilidade acentuada e a relação do Estado com a pessoa que vive nesse contexto, passa-se à parte empírica desse estudo, materializado pelo olhar para o poder judiciário, para analisar as respostas que o sistema de justiça dá às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua.

Volta-se o olhar para a atividade judiciária nesse estudo porque, em razão da separação das funções de Estado, o Poder Judiciário acaba sendo a instância de correção dos problemas e das medidas que maximizam (ou não reduzem) a crueldade. Como a função jurisdicional é uma atividade de controle das funções executivas e legislativas nos casos que afetam diretamente os cidadãos e cidadãs, ou um grupo de pessoas, justifica-se o olhar para o sistema de justiça para verificar se o Estado se compromete com a redução da crueldade, mesmo que criada pelo Estado nas funções administrativa e legislativa.

Essa parte da pesquisa será construída a partir da metodologia de análise de decisões, MAD, descrita por Freitas Filho e Lima (2010) como método que permite:

- 1) Organizar informações relativas a decisões proferidas em um determinado contexto; 2) Verificar a coerência decisória no contexto determinado previamente; e 3) Produzir uma explicação do sentido das decisões a partir de interpretação sobre o processo decisório, sobre a forma das decisões e sobre os argumentos produzidos (FREITAS FILHO e LIMA, 2010, p. 7).

Entende-se que esse método permite propor uma análise que relaciona as decisões judiciais ao problema da legitimidade da autoridade política. Tal relação consubstancia-se na possibilidade de se extrair dessas decisões “visões” sobre princípios e institutos jurídicos como o “mínimo existencial”, sobre como os órgãos judiciários compreendem a relação entre a salvaguarda de direitos e a separação dos poderes. A análise desses pontos nos permitirá compreender as razões e justificações apresentadas pelo sistema de justiça sobre as demandas formuladas por aqueles que vivem em contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada.

Inicialmente, esse estudo pretendeu realizar entrevistas de campo com as pessoas que vivem em situação de rua. O projeto foi enviado ao CEPE com a previsão da realização de treze entrevistas, sendo uma destas um teste que seria realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, e as outras doze na cidade de Palmas, Tocantins. Pretendia-se conhecer um pouco sobre o cotidiano das pessoas que vivem em situação de rua e, também, como elas percebem sua exposição ao risco de dano, como percebem o medo. Por fim, intencionava-se saber como essas pessoas se viam em relação ao Estado, na perspectiva de que se o Estado seria de alguma forma, implicado nessa situação de injustiça e vulnerabilidade.

Todavia, o prolongamento da pandemia e mais, o agravamento considerável nesses últimos meses, somado à falta de previsibilidade de acesso massivo à vacinação, tornou essa parte da pesquisa inviável, porque contrariaria as normas das autoridades de saúde que impõem o dever de recolhimento e também porque resultaria em incremento do risco às pessoas que já estão inseridas em contextos de maior vulnerabilidade.

Considerando o público escolhido para a realização das entrevistas, também é inviável o estabelecimento de contato por meio digital, ou telefônico, vez que as entrevistas pensadas exigiriam uma abordagem mais pessoal para a criação de um vínculo de confiança. Haveria também as dificuldades causadas pela incerteza da disponibilidade de equipamentos e recursos de comunicação virtual. A soma desses fatores obrigou a promover alterações na pesquisa.

A fim de compatibilizar as limitações provocadas pelo momento atual e a importância de ouvir as vozes das pessoas que vivem em situação de rua, nesse texto, optou-se por dois caminhos: uma parte teórica de descrição desses contextos a partir do levantamento bibliográfico de narrativas publicadas em obras dedicadas às entrevistas com pessoas em situação de rua; e uma parte empírica de análise das decisões judiciais que versem sobre demandas formuladas pelas pessoas que vivem nesse contexto para verificar se o judiciário responde e de que forma responde a essas demandas.

Entende-se que a descrição dos contextos das pessoas que vivem em situação de rua por meio de suas narrativas é imprescindível. Apesar das dificuldades geradas pela impossibilidade dessa coleta de forma direta, acredita-se que a transcrição dessas falas de outros textos ainda assim traz grandes contribuições para essa pesquisa, porque permite nomear os contextos de injustiça social e vulnerabilidade de onde se extrai as questões a serem analisadas a partir das decisões judiciais.

A descrição desses contextos apresenta o campo de discussões a partir do qual surge o problema jurídico analisado nesse estudo. Acredita-se que os contextos precisam ser

construídos a partir da fala de quem vivencia essas situações. Descrever esses contextos a partir de notícias e estimativas governamentais (as quais são bastante escassas, inclusive) tornaria esse estudo menos comprometido com a ação de levar a sério as vítimas da injustiça.

Apesar de parecerem triviais, os contextos das pessoas que vivem em situação de rua não são conhecidos por quem não os vive. As falas que serão abaixo transcritas mostram situações que dificilmente seriam imaginadas por quem nunca viveu as experiências da vida nas ruas. Além disso, os estudos governamentais sobre as condições das pessoas que vivem em situação de rua são escassos e sombreados por estimativas e estudos locais que não apresentam a extensão desse contexto. É também por esse motivo que se acredita ser imprescindível trazer para essa pesquisa as falas de quem conhece, vive e sente esses contextos.

Em relação a esse segundo ponto, está-se de acordo com Veena Das (2007) em seu argumento segundo, o qual o “Estado mágico”, que se apresenta formalmente dentro do eixo normativo e institucionalizado, mas também existe e se manifesta na sombra das projeções das normas. No caso desse estudo, os contextos das pessoas que vivem em situação de rua se projetam à sombra desse estado normativo e institucionalizado, reforçando a ideia de que essas realidades não são conhecidas pelo Estado nem pelas demais pessoas que vivem fora desses contextos. Retomar-se-á essa análise nas seções seguintes.

Por hora, é necessário descrever o método de pesquisa que envolve essa parte do estudo.

Considerando a pretensão de deslocar a análise de questões teóricas da política para a vida das pessoas que estão no centro da decisão sobre as exclusões promovidas pelo Estado, em especial no que se refere à definição do medo e da crueldade, tem-se a necessidade de adoção de um método que permita a avaliação das implicações políticas destas a partir do marco teórico adotado.

Após a descrição desses contextos, olhar-se-á para como o poder judiciário enfrenta as demandas promovidas pelas pessoas que vivem nesses contextos, de forma a analisar se há respostas a essas demandas e se essas respostas são suficientes para reduzir a exposição de quem vive nesses contextos ao medo e à crueldade.

Para a análise dessas respostas, adotou-se o método de análise das decisões judiciais – MAD, já que por meio deste pode-se comparar as decisões entre si e verificar se e de que forma estas respondem à demanda de tutela de direitos constitucionais e, a partir disso, de redução da exposição ao medo e à crueldade. Por esse método acredita-se ser possível

também propor reflexões sobre a importância que os contextos das pessoas que vivem em situação de rua têm na decisão judicial.

Conforme Freitas Filho e Lima (2010), o procedimento do MAD é composto por três etapas: a pesquisa exploratória pela qual se apresenta o contexto em que se insere a discussão que será abordada pelo problema jurídico levantado; a definição do recorte objetivo, como a seleção do campo discursivo a partir da questão problema levantada na pesquisa exploratória; definição do recorte institucional, que versa a apresentação e justificação dos órgãos decisórios pesquisados. O MAD ainda exige a justificação dos recortes em razão da pertinência temática e pela relevância decisória, assim considerada pelo impacto das decisões analisadas no campo jurídico. A pertinência temática relaciona-se com as implicações políticas das práticas decisórias considerando o marco teórico da pesquisa.

Nesse estudo, a pesquisa exploratória consubstancia-se no levantamento bibliográfico das obras que, a partir das narrativas das pessoas que vivem em situação de rua, descrevem os contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada. A pesquisa exploratória, assim, nomeia os contextos de injustiça e de vulnerabilidade para definir como questão problema a ser analisado, a partir das decisões, as respostas dadas pelo poder judiciário às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em situação de rua. Coloca-se como questão a ser analisada se o poder judiciário apresenta respostas às demandas de salvaguarda de direitos fundamentais originadas das violações criadas por esses contextos e se estas são suficientes sob a perspectiva da legitimidade da autoridade política.

Quanto ao recorte objetivo, pretende-se analisar como as respostas constantes das decisões judiciais enfrentam os pedidos de tutela de direitos, bem como se os argumentos que fundamentam essas decisões são compatíveis com o modelo constitucional de salvaguarda dos direitos que compõem o mínimo existencial. Acredita-se que a efetivação do conjunto de direitos que compõe o mínimo existencial é condição primária para responder às demandas básicas de legitimação do exercício do poder pelo Estado.

Por fim, como recorte institucional, este estudo se dedicará à análise das decisões em primeira instância dos tribunais de justiça estaduais e federais constantes das ações civis públicas, propostas entre março de 2020 até agora, em favor das pessoas que vivem em situação de rua.

Essa temática e essa forma de abordagem justificam-se no presente estudo em razão da possibilidade de análise da legitimidade da autoridade política a partir da resposta que o poder judiciário dá às pessoas que vivem mais expostas ao medo e à crueldade.

A definição dos órgãos julgadores das decisões analisadas se justifica pelo fato de ser a primeira instância a “porta de entrada” das pessoas ao sistema de justiça, e a instância em que as decisões são fundamentadas a partir do desdobramento das manifestações mais ampliadas das partes. Nesse sentido, as decisões oriundas desses órgãos são a primeira manifestação do Estado Juiz e condicionam a atuação do executivo e legislativo locais naquilo que foram demandados de forma mais próxima da ocorrência que ensejou a ação, considerando o aspecto temporal.

No que toca à construção dos contextos para os quais se direciona o olhar nesta pesquisa, como parte da pesquisa exploratória, destaca-se relatos constantes da dissertação intitulada “Acham que brotamos das fontes dessa cidade?”(OLIVEIRA, 2015) e do livro “A pandemia que ninguém vê” (SOLER e LIMA, 2020), cujos trechos foram transcritos e analisados na tentativa de recriação do contexto das pessoas que vivem em situação de rua antes e depois da pandemia.

Nos referidos textos, há as narrativas de pessoas que vivem ou viveram em situação de rua, em que contam sobre sua rotina, as mudanças causadas pela pandemia, seus sonhos, seus medos. Apesar de não tratarem de pontos específicos dessa pesquisa, essas falas trazem elementos suficientes para se descrever esse contexto, a partir do qual se analisará as respostas que o poder judiciário oferece para essas pessoas que vivem na intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade e quais são os efeitos destas respostas no incremento de exposição ao medo e à crueldade.

Após essa descrição dos contextos e de como estes se relacionam com a concepção de injustiça social e de vulnerabilidade tratadas nesse estudo, vai-se analisar essas narrativas dentro de uma perspectiva da relação das pessoas com o Estado. Pretende-se verificar se o Estado, neste estudo, representado pelo poder judiciário, tem relação com a produção e manutenção dessa zona de intersecção entre injustiça social e vulnerabilidade, segundo o olhar das pessoas ouvidas.

Outra hipótese, que se explora nesta seção, é a possibilidade de que os contextos das pessoas que vivem em situação de rua estejam no centro das exclusões alimentadas pelas estruturas do Estado, aqui considerando especificamente do sistema de justiça, de forma que essa relação entre pessoas e Estado sequer seja percebida e conste apenas dos espaços de silêncio das narrativas.

Para essa abordagem, buscou-se a etnografia produzida por Matias e Fransischini (2010)⁵⁰, ao acompanhar um núcleo de pessoas que viviam em situação de rua em Natal, RN, que se estabeleceram em alguns lugares dentro de um bairro da cidade. Essas narrativas mostram as estratégias utilizadas para sua manutenção no espaço que ocupam atualmente e também as situações em que foram removidos de outros espaços anteriormente ocupados, inclusive com a participação do Estado. Após a apresentação desses contextos, analisa-se decisões que constam de ações civis públicas propostas pelas defensorias públicas estaduais durante o período da pandemia e que tenham como autores as pessoas que vivem em situação de rua. Pretende-se analisar as decisões, bem como seus fundamentos para verificar se estas alimentam o contexto de injustiça e vulnerabilidade em que estas pessoas estão inseridas.

Após a análise das narrativas e das sentenças referidas, também será possível avaliar se a figura do homem iluminista/liberal de Fineman(2019), como padrão normativo e de aplicação da norma pelo sistema de justiça, é capaz de abranger as demandas produzidas pelas pessoas em situação de rua.

Assim, apontou-se as abordagens deste capítulo e os motivos pelos quais as narrativas, mesmo não tendo sido diretamente coletadas, são imprescindíveis para essa pesquisa.

4.1 Construindo cenas e narrativas: pessoas e vivências em meio à injustiça social e a vulnerabilidade acentuada

Tenho 43 anos... briguei com a mulher e sai de casa... já faz uns 8 anos que vivo nessa situação... perdi o contato com meus filhos... tenho 2 filhos... Nasci em São Luiz/MA e to em Natal faz uma semana... já passei por muitos cantos... Fortaleza, Mato Grosso, Salvador, Recife, João Pessoa, agora Natal... Cheguei aqui e perdi meus documentos... Me sinto muito triste (...) já tive vontade de me suicidar. Já trabalhei de carteira assinada como cozinheiro, mas hoje é difícil conseguir alguma coisa né?! Não tenho endereço fixo... Mas eu me viro... No começo eu achava bom... conheci muitos lugares... mas muitas vezes eu fico triste. Já fiz muitos amigos e inimigos, quem vive na rua tá sujeito a qualquer coisa... tem que lidar com todo tipo de gente... eu não vou mentir pra você que eu não uso drogas. Já procurei ajuda, já andei muito procurando tratamento ... mas é difícil a pessoa não ter uma ocupação... não gosto de ficar sem fazer nada, tem horas que dá uma agonia na mente ... mas nem todo mundo que ta na rua usa drogas, tem gente que passou a usar quando chegou na rua ... Não gosto de ficar no albergue, teve uma vez que não me deixaram entrar porque eu tinha bebido. Mas nem tava embriagado ... não deixaram de ruindade, tava até chovendo no dia. Já me acostumei a ficar na rua, mas se eu tivesse um emprego certo eu não tava na rua não ... não sou vagabundo, sempre me ocupo fazendo alguma coisa ... cato latinha, flanelo, sei cozinhar ... todo mundo sabe fazer alguma coisa ... mas acham que todo mundo que ta na rua é malandro (OLIVEIRA, 2015, p. 90).

⁵⁰O artigo referido intitulado “Desafios da etnografia com jovens em situação de rua: a entrada em campo”, pode ser encontrado no endereço [HTTP://repositorio.unb.br/handle/10482/27734](http://repositorio.unb.br/handle/10482/27734), consultado em 09/04/2021.

A fala de Luis Neto, que descreve os desafios de viver em situação de rua, as dificuldades emocionais criadas ou alimentadas por esse contexto. O narrador também faz referência ao contexto de injustiças que restringe as possibilidades de deixar as ruas.

É uma narrativa impregnada de elementos de quem percebe a injustiça do contexto de quem vive em situação de rua e também é marcada pela perda dos vínculos sociais e familiares e pelos desafios gerados pelos estigmas sociais.

Essa perda dos vínculos relacionais é tratada por Castel (1997) sob a denominação *desfiliação*, que surge do agravamento da vulnerabilidade. Para Castel, a desfiliação acontece quando há a conjugação da perda dos vínculos do universo do trabalho e do isolamento social. O autor aponta três zonas de conjugação dos eixos trabalho e relações, sendo a terceira a marcada pelo desligamento completo do trabalho e das relações que ele denomina de *desfiliação*. Nesse sentido,

As situações marginais aparecem ao fim de um duplo processo de desligamento: em relação ao trabalho e em relação à inserção relacional. Todo indivíduo pode ser situado com a ajuda deste duplo eixo, de uma integração pelo trabalho e de uma inserção relacional. Esquemmatizando bastante, distinguimos três gradações em cada um desses eixos: trabalho estável, trabalho precário, não-trabalho; inserção relacional forte, fragilidade relacional, isolamento social. Acoplando estas gradações duas a duas obtemos três zonas, ou seja, a zona de integração (trabalho estável e forte inserção relacional, que sempre estão juntos), a zona de vulnerabilidade (trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais) e a zona de marginalidade, que prefiro chamar de zona de desfiliação para marcar nitidamente a amplitude do duplo processo de desligamento: ausência de trabalho e isolamento relacional (CASTEL, 1997, p. 23).

Esses estigmas como fonte de exclusões têm reflexos nas relações sociais, impedindo a criação de vínculos, o acesso a empregos. A estigmatização também impede o acesso a serviços e locais de circulação pública, como se percebe pelas narrativas de João Lázaro e de Kaio Rocha.

Estou a quase dois anos em situação de rua. Estou nessa situação por causa do uso de drogas e por não ter uma renda para me manter fora da rua. Já fui impedido de entrar em estabelecimento comercial e transporte público (João Lázaro).

Estou a 2 anos em situação de rua. Os motivos para eu ter ficado em situação de rua foi o uso de drogas, a perda do vínculo familiar e a falta de condições financeiras. Teve uma vez em uma van aqui em Natal que me expulsaram com um colega meu porque estávamos de blusão. Expulsaram dizendo: “Tá com frio é boy?”. Nós já havíamos pago a passagem (Kaio Rocha), (OLIVEIRA, 2015, p. 95).

Os relatos também descrevem as rotinas adotadas pelos entrevistados para ter acesso à internet, ao banheiro, ao banho.

Durante o dia fico em praças e em abrigos, bibliotecas, públicas e alguns lugares com internet grátis (Adelal).

Fico no SESC: acesso à internet (só falo com as pessoas que conheci antes quando quero ... não falo dos meus problemas e nem eles falam dos deles), leio livros, corto o cabelo (Júlio Cesar).

Para fazer xixi e cocô e tomar banho uso o albergue, a rua, ou algum camelô na cidade alta (João Lázaro).

Para fazer as necessidades fisiológicas uso o albergue, a rua ou pago no posto de gasolina para deixarem eu usar o banheiro (5 reais)(Fernando).

Utilizo a rua, um prédio abandonado e um banheiro público perto dos camelôs no Centro da Cidade. Para fazer as necessidades não paga. Já para tomar banho paga 2 reais. Atualmente também uso o banheiro do albergue. (Edson Silva), (OLIVEIRA, 2015, p. 97-98).

Com relação à alimentação, as narrativas dividem-se entre as experiências de quem consegue realizar de duas a três refeições diárias, e aqueles que têm dificuldades em conseguir alimentos. Também há uma diversidade em relação ao acesso, algumas vezes por doações, outras adquiridas por eles, outras até vindas da procura no lixo.

Vou ao restaurante Barriga Cheia no Alecrim. Consigo comer três vezes ao dia ...já cheguei a ficar sem comer algumas vezes, ou só comi umas duas vezes (Kaio Rocha).

Se nesse dia não tivesse achado uma laranja no lixo não tinha matado minha fome (José Edson).

Já fiquei sem comer por vergonha de pedir (Ricardo Teixeira).

Consigo comer duas vezes, geralmente, mas algumas vezes já passei o dia todo sem comer (Aline).

Você achar que vivemos de quê? Aproveitamos o que vocês jogam fora! Sabe aquele biscoito que você não quis comer e passou da validade e jogou no lixo? Eu abro o saco e pego (Lucas), (Oliveira, 2015, p. 99).

Essas falas sobre o acesso à alimentação revelam outro elemento que marca a vida das pessoas em situação de rua: a instabilidade. As falas mostram que todas as circunstâncias, até mesmo as mais importantes como a alimentação, estão sujeitas às condições do momento. Não existe certeza se a comida estará disponível naquele dia, não há certeza sobre o número de refeições. Oliveira (2015, p.90) relata que aos domingos o acesso às refeições é mais escasso, já que as pessoas que realizam doações saíram de casa e os centros comerciais estão vazios.

Outro ponto tratado no estudo de Oliveira (2015) se refere aos serviços públicos oferecidos às pessoas em situação de rua, em especial, os albergues e os serviços de saúde.

Sobre o acesso aos albergues, os entrevistados apontam dificuldades relacionadas à estrutura e também às normas e exigências que devem ser atendidas para a permanência, bem

como a satisfação com a possibilidade de ter acesso a refeições, conforme se extraiu dos trechos abaixo transcritos.

No albergue disseram que eles puxam ficha das pessoas, por isso eu não vou lá mais não. Também não gosto daquele povo que dorme lá (Cristina).

Já fui impedido de entrar no albergue quando eu tava bêbado (Fernando).

Nos sentimos gados ao entrar no albergue, pois o albergue não tem estrutura nenhuma (Vanilson).

Durante a noite vou para o albergue (no começo também frequentei hotéis baratos). Tratam a gente como se estivéssemos numa prisão. Muito autoritarismo dos educadores (Júlio César).

Durmo em praças, calçadas ou casas de amigos. Há pouco tempo estou dormindo no albergue. Isso está sendo muito bom porque já fiquei três dias sem comer, só bebendo água (Antônio Marcos), (OLIVEIRA, 2015, p. 100-101).

Já com relação aos serviços de saúde pública, as transcrições de trechos das entrevistas mostram que há atendimento de saúde inicial, mas há dificuldades para ter acesso aos medicamentos. Também chama a atenção nas falas a recorrência do sentimento de *tristeza*. Mesmo sem maiores elementos para analisar as causas e o que esse sentimento significa em cada universo pessoal, há uma indicação de que a vida em situação de rua não expõe somente o corpo físico ao dano de forma mais acentuada, mas também a saúde psíquica. Nesse sentido:

Já tentei ir ao médico para fazer uns exames, mas não consegui ficha em Brasília Teimosa. O que sei é que estou com uma doença de pele, fico muito triste constantemente, algumas vezes tenho dificuldade de respirar, tenho hepatite, pressão alta e to com problema nos dentes (Aline).

Quando preciso de remédio tenho que comprar na farmácia porque não tem no posto. Tenho depressão, problema respiratório e nos dentes e pressão alta (Fernando Vieira).

Para conseguir medicamento eu peço, pois falta investimento do governo. Sou dependente químico, tenho problema nos dentes e tenho uma deficiência física no braço (Marcos Vinícius).

Já cheguei a ir ao Walfredo Gurgel pela SAMU quando passei mal. Alguém da rua ligou e fui atendido no hospital. Estava com infecção intestinal. Com relação à saúde, fico triste direto, sou dependente químico, de vez em quando meu coração dá aquela apertada e estou com problema nos dentes (Fernando).

Há muito tempo fiquei doente e utilizei o Hospital dos Pescadores. Quando preciso de medicamento peço dinheiro nas casas pra comprar. Não pego na rede pública porque é a maior luta. Não tem remédio. Eu fico irritado muito fácil, um médico já me disse que tenho problema psiquiátrico (José Edson).

Estou indo para o CAPES para tratar da minha dependência e da minha tristeza (Júlio César), (OLIVEIRA, 2015, p. 105-106).

As narrativas transcritas no estudo de Oliveira (2015), que foram trazidas para esse texto, revelam um “multiverso” complexo das pessoas que vivem em situação de rua. As rotinas para se adaptarem às faltas, ao precário, a instabilidade dos cenários que influenciam diretamente nas questões essenciais de sobrevivência, ao lado de um contexto de tensionamento com as políticas estatais, ora insuficientes (há atendimento médico, mas não há acesso aos medicamentos), ora permeadas por condições que excluem ao invés de acolher, como no caso dos albergues, constituem os diversos prismas sob os quais se pode olhar o cotidiano de quem vive em situação de rua.

Também no livro “A pandemia que ninguém vê” (SOLER e LIMA, 2020), a narrativa de Fabiano Ribeiro oferta detalhes da rotina de uma pessoa que vive em situação de rua em uma grande metrópole. O entrevistado conta como era sua vida antes da pandemia e as adaptações que esta exigiu.

To na rua há cinco anos e, desde que começou esse negócio do covid-19, foi difícil porque faço reciclagem e não tinha nada na rua. Mas de três meses pra cá, parece que o pessoal não conseguiu ficar mais tempo preso e melhorou pra mim. Parece que tem mais gente vivendo na rua também. Ali pro lado do Anhangabaú mesmo, apareceu muita gente que não tinha. Antes da pandemia eu dormia ali no metro da Barra Funda e 4h40 os guardas expulsavam todo mundo. Acordava, já pulava o metro e ia reciclar nos trens. Aí dava meio dia, ia pesar os material que tinha e depois almoçava no Bom Prato da Santa Cecília. Com tudo isso tive que me adaptar. Antes, por exemplo, não pegava garrafa PET, só latinha. Hoje eu pego pra complementar” (SOLER E LIMA, 2020, p. 29).

As narrativas expõem, sem filtros, um cenário de precariedade das condições de vida, não apenas pela falta de moradia, mas pela falta de acesso regular e estável à renda, alimentação, condições de higiene, de abrigo em casos de chuvas e de ondas de frio.

Extraí-se das falas um elemento comum materializado pela precariedade das condições de vida orgânica, a incerteza sobre o acesso a esses recursos no dia seguinte.

Com o advento da pandemia, as circunstâncias de vida já precarizadas, tornaram-se especialmente mais graves. Grande parte dos entrevistados narram que suas condições de vida pioraram após a pandemia, já que a restrição da circulação de pessoas interfere no desenvolvimento das atividades que garantem renda, ou mesmo no acesso à alimentação. Essa também é a avaliação de Henrique Machado.

A vida nossa na rua, durante a pandemia, foi triste. Não passava muita doação, quando passava o pessoal jogava, colocava pra fora do carro e a gente pegava. A parte mais difícil foi que não tinha lugar pra pegar papelão, resíduo, não tinha nada na rua. Comida foi difícil também. A gente tinha que manguear na rua pra arrumar alguma coisa. Ficou um mês sem passar ninguém aqui. A gente tinha que ficar na porta do mercado pedindo dinheiro e as pessoas ficavam com receio. Mesmo com a gente de máscara. Eu to há sete anos na rua, a pandemia foi o pior momento que já

vivi na vida. Antes da pandemia tinha doação direto, agora ta até voltando a melhorar (SOLER e LIMA, 2020, p. 31).

Júlio Wolverine descreve a pandemia como a pior fase em todo os anos que vive na rua, em razão da dificuldade de ter acesso aos recursos para sua manutenção. O entrevistado afirma que:

Foi difícil, cara. É você sair todo dia de manhã atrás de comida, às vezes encontrar, às vezes não. A gente ia nas casas, nos prédios, tocava as campainhas. Fazia o corre de qualquer jeito, tinha que se virar. A pior parte foi quando não tinha ninguém na rua, não tinha mais nada, tudo deserto. Ficou péssimo. Eu to na rua há 22 anos e nunca vi nada parecido com essa pandemia (SOLER e LIMA, 2020, p. 39).

Os trechos transcritos desses três relatos mostram mais do que a evidente piora na condição de vida em razão da pandemia. Eles nos mostram, assim como as falas constantes da pesquisa de Oliveira (2015), que já havia uma situação precária de acesso aos recursos básicos para a manutenção da vida orgânica.

Fabiano conta que dormia no metrô e se levantava as 4h40 com “os guardas expulsando todo mundo”. Ele, assim como Henrique e Júlio que coletam material reciclável para conseguir renda, tiveram suas atividades cessadas com o início da pandemia. As narrativas indiciam que, mesmo antes da pandemia, o acesso à comida também dependia da atividade desenvolvida naquele dia. Qualquer problema que impedisse a coleta do material ou sua venda poderia impedir que houvesse uma refeição.

A situação de imediatismo pode ser lida a partir do relato do Ricardo José que descreve dificuldade em guardar os pertences. Para ele ter onde guardar uma mochila é um privilégio.

Durante esses seis meses foi mais complicado para me alimentar, tomar banho, se vestir. A gente não tem renda, não tem como trabalhar por estar na rua, nessa vivência. Não tem como guardar as coisas, onde deixar a mochila, não tem esse privilégio. Muitas vezes não dá pra gente dormir, nem todo mundo deixa a gente ficar debaixo de uma marquise; olham pra gente com discriminação (SOLER e LIMA, 2020, p. 49).

Ricardo também descreve a dificuldade em conseguir um lugar para dormir ao abrigo da chuva e do frio. As intempéries também dificultam a manutenção das pessoas que vivem em situação de rua. Há relatos de preocupação com o frio e com os riscos de agravo à saúde em razão dele, como na fala de Lucas Wilson.

Teve uns dias que fiquei tossindo e achei que tava com corona. Era friagem. Nessa noite eu orei e pedi: “Deus, não deixa eu morrer de hipotermia”, porque tava muito frio e eu tava sem camiseta. Aí, do nada, apareceu um cara, e colocou um monte de roupa em mim (SOLER e LIMA, 2020, p. 41).

Essas narrativas revelam que há uma situação de precariedade que permeia todas as principais necessidades básicas de sobrevivência orgânica, dormir, alimentar-se, banhar-se, proteger-se da chuva e do frio.

Não se trata de uma análise estigmatizante⁵¹, ou que gere desconsideração de que essas vivências são em si um ato de resistência, já que contrapõem toda a estrutura de injustiças sociais, mas aí há um elemento importante, porque esse contexto compartilhado de precariedades revela também a desigual distribuição da vulnerabilidade referida no capítulo anterior dessa pesquisa.

Talvez seja esse um ponto que exemplifica a diferença entre a precarização das condições de vida causadas pela pandemia em relação à grande parcela da população brasileira e em relação às pessoas que vivem em situação de rua.

Muitas pessoas perderam seus empregos em razão da crise econômica produzida (ou potencializada) pela pandemia⁵², muitas pessoas têm ou tiveram dificuldades de pagar o aluguel dos imóveis em que vivem⁵³, muitos outros não conseguiram cumprir seus compromissos financeiros, outros certamente tiveram que fazer cortes dos gastos com alimentação⁵⁴. Tudo isso revela uma situação de injustiça social, já que as pessoas em piores condições econômicas são as primeiras e mais afetadas nas situações de crise.

Porém, as narrativas dos entrevistados mostram um agravamento ainda maior dessas circunstâncias. Esse agravamento ocorre nas regiões em que a mais acentuada vulnerabilidade encontra a injustiça social. No caso das pessoas que vivem em situação de rua, a piora de sua condição de vida gera situações de exposição à fome, ao frio, às chuvas.

⁵¹Oliveira (2015) constata em sua pesquisa que as pessoas entrevistadas tinham consciência da situação de injustiças em que estavam inseridos e essa percepção foi útil para desconstruir uma ideia estigmatizada que ela tinha sobre as pessoas que vivem em situação de rua. Nesse sentido a autora afirma que: “Nessa calçada conheci pessoas com muita consciência política e social, pessoas cientes das injustiças sociais que vivenciam, assim como de seus direitos negados, pessoas entristecidas pelo fato de não conseguirem se sustentar praticando o ofício que aprenderam durante a vida. Fiquei muito entusiasmada em conhecê-los e poder ouvir suas histórias, que desmistificam algumas noções que havia em mim – de que praticamente todas as pessoas em *situação de rua* seriam analfabetas, por exemplo” (OLIVEIRA, 2015, p. 71).

⁵²Dados sobre o número de desempregados em 2020 podem ser encontrados no site <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/23/no-de-desempregados-diante-da-pandemia-aumentou-em-34-milhoes-em-cinco-meses-aponta-ibge.ghtml>. Consulta realizada em 06/04/2021.

⁵³ Considerando a crise provocada pela pandemia, a Lei 14.010/20 dispôs no artigo 9º que “Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020.”.

⁵⁴Um estudo do IPEA aponta alta dos alimentos que compõem a cesta básica da alimentação dos brasileiros. Três em cada dez pessoas no Brasil enfrentam algum tipo de insegurança alimentar. Esses dados constam do endereço eletrônico <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/11/brasil-e-o-pais-onde-precos-dos-alimentos-subiram-mais-depressa-na-pandemia-diz-estudo.ghtml>, consultado em 06/04/2021.

Constam de vários relatos as experiências de exposição à fome, situações de necessidade de procurar no lixo algum alimento. Danilo e Sulian contam que a pandemia causou graves dificuldades para conseguirem comida.

Quando começou a pandemia, para nós, que moramos na calçada e recebe ajuda dos outros, foi difícil. Medo, eu tive, mas tenho fé em Deus. Acredito n'Nele lá de cima. Se fosse pra pegar, a gente ia pegar de qualquer jeito. Fora a discriminação, porque as pessoas não chegavam nem perto da gente, atravessava a rua com medo do corona. A gente teve que revirar lixo pra comer, eu tive que vender meu celular, daqueles aparelho antigo mesmo, em troca de uma marmita, que a gente dividiu. Um momento que me marcou de verdade, foi quando pedi comida pra uma mulher e ela respondeu: “Vai trabalhar, seu nóia”. Aí eu respondi: “Se a senhora me desse emprego, uma oportunidade, você pode ter certeza que eu abraçaria na hora”. Nós não somos só mais um (SOLER E LIMA, 2020, p. 21).

Inicialmente a fala dos entrevistados explicita um elemento pouco abordado nesse estudo, mas de grande impacto para as relações sociais: a crueldade produzida pelas pessoas. Embora o foco dessa pesquisa seja o olhar sobre as práticas estatais, notadamente as judiciais, na criação e/ou incremento da injustiça, na distribuição desigual da vulnerabilidade que aumenta a exposição à crueldade, essa fala torna necessária uma reflexão sobre as relações humanas que se desenvolvem nesse contexto.

Os entrevistados afirmam que precisaram trocar o aparelho celular por uma marmita “que dividiram”. Essa afirmação abre margem para refletir sobre como há pessoas que valem de uma situação de grave necessidade (fome) para realizar uma troca excessivamente desvantajosa para a parte mais vulnerável. É importante refletir sobre a crueldade que marca esse *negócio jurídico*, e retira dos entrevistados o único meio de acesso a informações, de comunicação, em troca de uma refeição (presumidamente insuficiente, porque dividida entre os dois). No caso, há mais do que uma clara diferença de valor entre os objetos – telefone e marmita – há uma exploração de uma necessidade premente para aferir vantagem desproporcional.

Outra circunstância narrada que é revestida de profunda crueldade também está inserida no contexto da precariedade de acesso à comida. Quando Danilo e Sulian afirmam que ao pedirem comida receberam como resposta “Vai trabalhar seu nóia”, pode-se constatar a desconsideração com pessoas humanas que precisavam se alimentar. Os narradores não foram considerados como sujeitos merecedores de receberem uma resposta condizente com a dignidade inerente à condição de pessoa, ainda que fosse negativa. Ademais, a classificação dos entrevistados como “nóias” abre margem para se refletir se o fato de o sujeito praticar alguma conduta (no caso, usar substância entorpecente) retira-lhe a possibilidade de ter acesso

à comida, se retira o dever dos demais em respeitar uma pessoa por sua condição de sujeito, portanto, independente das condutas adotadas.

A dificuldade de acesso à alimentação que desencadeia essas relações acima tratadas se mostrou frequente nos estudos abordados nessa pesquisa. A insegurança alimentar já compunha o contexto das pessoas em situação de rua antes mesmo da pandemia. As entrevistas mostram que as pessoas têm acesso a uma ou duas refeições diárias apenas. Após a pandemia, as refeições tornaram-se ainda mais escassas.

Os dados colhidos pelo IBGE sobre segurança alimentar levam em conta para pesquisa a unidade domiciliar, o que importa na exclusão das pessoas que vivem em situação de rua⁵⁵. Oliveira e Alcântara (2021) concluem, em seu estudo, sobre os impactos da pandemia na segurança alimentar das pessoas em situação de rua, que durante o período de restrição da circulação de pessoas houve uma acentuação da restrição ao acesso a alimentos e água potável, sendo que estes somente chegavam por meio de doações (carreatas), organizadas por associações e entidades locais, sem articulação coletiva e, também, insuficiente para o atendimento da demanda.

O presente estudo indica que são inúmeras as violações ao DHAA, à SAN e à Soberania Alimentar da PSR, tais como ausência de poder de escolha do que comer e onde comer; condições inadequadas de higiene; (in)disponibilidade diária do alimento; ausência ou escassez de renda para aquisição do alimento e o comprometimento de outras necessidades essenciais; formas inadequadas de preparo; desconhecimento da procedência do alimento e o medo da proibição da circulação das doações. Portanto, a garantia desses direitos é uma realidade distante do cotidiano de vida das PSR (OLIVEIRA e ALCÂNTARA, 2021, p. 91).

A conclusão das autoras, a partir da pesquisa realizada em outras localidades, também revela as circunstâncias trazidas pelas narrativas acima transcritas. A escassez de alimentos, a dependência de doações em razão da inviabilidade do desenvolvimento das atividades econômicas, porque condicionadas à circulação de pessoas nos centros urbanos, constaram dos relatos de quase todos os entrevistados.

Focar-se-á, agora, nas falas sobre o contexto de vida antes e depois da pandemia, pois elas dão concretude ao argumento de que se está diante da conjugação da injustiça social com a desigual distribuição da vulnerabilidade.

⁵⁵Dados recentes sobre o tem podem ser consultados em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave#:~:text=Dos%2068%2C9%20milh%C3%B5es%20de,alcan%C3%A7ando%20seu%20patamar%20mais%20baixo.>

4.2 Uma reflexão sobre a injustiça: analisando as falas que revelam a violação dos direitos que compõem o mínimo existencial.

No capítulo dois, fez-se referência ao argumento de Shklar (1990) da importância política da injustiça. Citando Rousseau, a autora afirma que a capacidade de perceber a injustiça é algo natural (SHKLAR, 1990) e que a democracia apresenta melhores condições para se definir o valor político de uma injustiça.

No pensamento democrático, o sentimento de injustiça é considerado uma parte intrínseca de nossa estrutura moral e uma reação apropriada à privação social injustificada. As perplexidades de reações inerentemente subjetivas e pessoais à injustiça também se destacam com mais nitidez no pensamento democrático (SHKLAR, 1990, p. 84).

Shklar (1990) também traça um paralelo entre a injustiça e a quebra de promessas como uma das causas do sentimento de injustiça. Considerando que as principais promessas do Estado Constitucional estão contidas no texto da lei, a partir dos depoimentos, pode-se afirmar que o Estado brasileiro não cumpre seu dever legal de garantia do direito à moradia, à segurança alimentar e ao respeito à dignidade humana quando se trata de pessoas que vivem em situação de rua. Por essa concepção, pode-se concluir que há uma situação de injustiça social.

Outra forma de analisar esse contexto é a comparação entre a piora das condições de vida das pessoas em situação de rua após a pandemia, enquanto, no mesmo período houve seguimentos da sociedade que contabilizaram mais lucros⁵⁶. O aprofundamento das desigualdades econômicas, sobretudo num momento de crise sanitária também pode abalar a afirmação de que se trata de um contexto de injustiça social.

Assim, os relatos até aqui descritos demonstram que as pessoas que vivem em situação de rua estão sujeitas a um contexto de graves injustiças sociais.

Como apresentado no capítulo três, a injustiça não é suficiente para trazer o problema da legitimidade da autoridade política para o plano das práticas sociais. Por esta razão, passa-se a analisar as narrativas a fim de verificar se também nesse contexto de injustiças se soma a acentuação da vulnerabilidade.

Embora seja possível deduzir que as falas, até agora transcritas, já demonstram que o contexto em que estão inseridas as pessoas em situação de rua (insegurança alimentar, não abrigo em dias de frio, falta ou dificuldade de acesso a banhos, higienização das mãos) também revela uma maior vulnerabilidade, no sentido de maior exposição ao risco de danos à

⁵⁶ Dado consultado no site <https://www.istoedinheiro.com.br/mesmo-com-pandemia-numero-de-bilionarios-bate-recorde-65-no-brasil-veja-a-lista/> consultado em: 07/04/2021.

saúde e à vida, acredita-se que outras narrativas evidenciam ainda mais essas circunstâncias, em especial as que relatam as experiências com o contágio e a morte de conhecidos, amigos, em razão do vírus da COVID-19.

Como anteriormente mencionado, mesmo com poucos dados consolidados, há estudos que atestam que a taxa de mortalidade é maior entre as pessoas em situação de rua, quando comparadas com a taxa de mortes da população em geral⁵⁷. Porém, nessa seção optamos por compartilhar as falas sobre o sentimento de medo e como ele é potencializado em razão da piora nas condições de vida desse público.

A fala de Elisângela Caetano ecoou uma afirmação do argumento de Shklar (1990) sobre a necessidade de ouvir as vítimas da injustiça. Nesse relato, coube uma reflexão sobre a injustiça, sobre a desigual distribuição da vulnerabilidade, sobre como o não reconhecimento gera danos. Elisângela conta que

Faz um tempo que perdi os dentes e, por isso, hoje, minha maior dificuldade é sorrir. Eu queria meu sorriso de volta. Eu estou nessa situação desde março, porque não pude viajar para a minha casa. Sabe aquela música “O dia em que a Terra parou”, do Raul Seixas? Parece que ele previu isso, né? Como reagir a isso? Eu chorei, tive medo, as pessoas se distanciaram, tinham nojo. Tudo fechado, não via ninguém, só nós, os sobreviventes de rua. Você vê esse espaço vazio aqui? Era minha barraca, que levaram e ainda bateram na gente. O que mais me marcou nesse tempo foi a morte da minha amiga, a Duda. E um outro amigo, que teve corona, ficou muito mal e tivemos que levar ele para o hospital num carrinho de mercado. O mais difícil foi perder esses amigos. Meu sonho é voltar pra a casa, ver meus filhos que há tanto tempo não vejo, lá no Paraná. Mas voltar com respeito, não como o lixo que eles me tratam. A gente não é um objeto, somos todos ser humano. Tanto rico como pobre, quanto um favelado. Mas aí, você vê nessa pandemia, por exemplo. A pessoa morre, vai parar em um saco e não pode nem ser velado pela própria família. Isso é justo? A pandemia me ensinou a ter mais cuidado. Agora tenho mania de lavar a mão toda hora. Uma gotinha daquele álcool ou sabão pode salvar a sua vida. Agora te pergunto, por que as pessoas têm nojo de nós? Quem tá morrendo mais por causa do corona, os moradores de rua ou os ricos? (SOLER e LIMA, 2020, p. 25).

Da fala de Elisângela, extrai-se uma concepção de vulnerabilidade que compõe o argumento de Fineman (2008), de uma dimensão ontológica, da fragilidade humana,

⁵⁷Apesar de não haver dados oficiais consolidados sobre a mortalidade pela COVID em relação às pessoas em situação de rua no Brasil, há alguns estudos locais, como o realizado pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo que afirmou que a taxa de mortalidade em diversos municípios é maior quando se trata desse público. Dados do levantamento estão disponíveis em <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2020/12/22/levantamento-do-mp-constata-mil-casos-de-covid-19-em-pessoas-em-situacao-de-rua-no-es.ghtml> e em <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2021/04/05/relatorio-do-mp-aponta-35-mortes-e-1686-casos-de-covid-19-em-pessoas-em-situacao-de-rua-no-es.ghtml>, consultado em 08/04/2021.

Outro estudo realizado na cidade de Campinas, SP, estima que o percentual de mortalidade de pessoas em situação de rua com casos suspeitos e/ou confirmados da doença é de 18,4%, dados disponíveis em <https://www.acidadeon.com/campinas/cotidiano/coronavirus/NOT,0,0,1599862,obitos-de-moradores-de-rua-em-campinas-cresce-52-6-em-um-ano.aspx>. Considerando que os dados oficiais da prefeitura de Campinas atestam a ocorrência de 2984 óbitos (dados obtidos em <https://covid-19.campinas.sp.gov.br/>) e que a estimativa populacional é de 1.213.072 habitantes (dados em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>), tem-se a taxa geral de mortalidade aproximada de 0,24%.

circunstância compartilhada por todas as pessoas “tanto rico como pobre, quanto um favelado”. Ela questiona a justiça no tratamento desigual em relação ao reconhecimento. A entrevistada faz referências a diversos momentos em que não fora tratada com respeito à sua condição de humanidade: quando fala do distanciamento das pessoas com o advento da pandemia “tinham nojo”, quando se refere ao sonho de voltar para casa “com respeito, não como lixo que eles me tratam”; quando fala “a gente não é objeto, somos todos ser humano”. Essa circunstância também é refletida no relato em relação ao seu amigo que foi levado ao hospital “num carrinho de mercado”.

Essa parte da narrativa demonstra que a despeito da igual fragilidade humana, as estruturas sociais e políticas distribuem desigualmente essa vulnerabilidade, aproximando algumas pessoas do risco em relação a outras. Elisângela ressent-se do distanciamento das pessoas. Não se trata apenas do medo do contágio da doença, até porque sua fala mostra os cuidados com a prevenção contra a contaminação, trata-se da crueldade, do distanciamento, do “nojo” que as pessoas sentem em razão do contexto em que ela está inserida.

Outro ponto da fala de Elisângela que revela a desigual distribuição da desigualdade é sobre a necessidade de levar o amigo doente ao hospital em um “carrinho de supermercado”. A indisponibilidade de qualquer mecanismo para socorrer uma pessoa tornou necessário o transporte por meio de um objeto destinado ao transporte de objetos.

Reconstruir essa cena oferece, por um lado, uma dimensão da realidade vivida dentro de um contexto de vulnerabilidade acentuada e, por outro, uma dimensão da extensão da inefetividade dos mecanismos colocados a serviço das pessoas quando o público são pessoas em situação de rua. Essas vivências, que nesse estudo compõem a pesquisa exploratória, revelam os contextos a partir dos quais o problema jurídico desse estudo se insere.

Na seção seguinte, aborda-se a relação das pessoas entrevistadas com o Estado para, juntamente com outras fontes de dados, analisar se e, sob quais aspectos, eventuais demandas de correção desse contexto de injustiças chega ao sistema de justiça.

4.3 A pessoa e o Estado: uma complexa relação na zona da injustiça e da vulnerabilidade

Voltando à cena que surge da narrativa de Elisângela na seção anterior, sua fala parece demonstrar, na prática, o argumento de Veena Das (2007) da existência de uma dupla forma de apresentação do Estado gerado pela opacidade das relações. Uma dessas formas surge a partir do desenho institucional e normativo, que define a organização do Estado e as bases da sua relação com as cidadãs e os cidadãos. É a versão do Estado que se constitui e mantém sob

o fundamento de atender às demandas básicas de proteção, segurança e reconhecimento a todas e cada pessoa. A outra nasce das falhas do Estado em cumprir com as obrigações e modelos estabelecidos por essa estrutura normativa e institucional. Surge assim uma sombra, que agrega tudo o que fica à margem da proteção e controle estatal. Nesse “lugar” se desenvolvem as relações marcadas pela obscuridade, convenções que atendem a interesses particulares, manutenções de estruturas de um poder paralelo ao do Estado institucionalizado⁵⁸.

Talvez seja nessa faceta sombria do Estado que esteja o *locus* da intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, em que as pessoas inseridas nesse contexto precisem se ajustar às brechas dessa sombra normativa e institucional.

Mesmo quando os relatos afirmam a existência de serviços fornecidos pelo Estado para atender a essas demandas, essa atividade pode ser fonte de proximidade do risco e do medo, conforme se pode perceber da fala de Jefferson Bezerra, o qual, ao tempo da entrevista, estava dormindo em um albergue. Sobre essa circunstância ele disse:

Atualmente estou num albergue e trabalho realizando a manutenção da praça. Minha vida mudou bastante. A gente que ta em situação de rua ou em albergue já tinha bastante dificuldade. Com a pandemia, piorou. Por exemplo, às vezes a gente precisa de um ônibus, mas não tem o dinheiro da condução e precisa pedir carona. O motorista não deixa. No albergue é muito difícil, porque sempre tem uma pessoa que você não sabe o que ela tem. Você pensa: “Pô, o carata tossindo do meu lado dormindo”. Aí levanto, vou no banheiro, dou uma disfarçada e aviso o orientador (SOLER e LIMA, 2020, p. 35).

Houve também relatos de que os serviços sociais ofertados pelo Estado foram úteis, embora acessá-los tenha sido difícil. Sobre isso, Danee Amorim, que foi para a capital do Estado de São Paulo em busca de melhores condições de trabalho e renda. Ela conta que

Quando cheguei aqui, dormi na rua, no primeiro dia, na maloca. Cheguei a passar dez dias na fila para conseguir um lugar no albergue. Consegui ficar oito meses nesse que era pra homens e mulheres. Tem muito preconceito, mas é melhor do que ficar na rua. Fui expulsa de casa muito cedo e fiquei mais de cinco anos sem lugar pra viver. Pra mim a pandemia foi uma oportunidade de renda. Com emprego, consegui sair do albergue, ter mais controle da minha vida, recuperei minha individualidade. Graças ao trabalho de assistência social no coletivo. Em outro lugar não teria sido assim. (SOLER e LIMA, 2020, p. 19).

⁵⁸ “Quero argumentar, em vez disso, que se virmos como a autoridade do estado é literalizada e incorporada nos contextos de violência nos bairros de baixa renda de Sultanpuri que descrevo, passamos a ver o estado nem como uma organização puramente racional-burocrática nem simplesmente um fetiche, mas como uma forma de regulação que oscila entre um modo racional e um modo mágico de ser. Como entidade racional, o Estado está presente na estrutura de normas e regulamentos consagrados na lei, bem como nas instituições para sua implementação. Do ponto de vista das pessoas com quem trabalhei, a lei é o sinal de um distante, mas exagerado poder esmagador que é trazido para a estrutura da vida cotidiana pela representação e desempenho de suas regras nos modos de boato, fofoca, zombaria e representação mimética” (VEENA DAS, 2007, p. 162).

As duas narrativas são especialmente importantes para refletir sobre o papel do Estado como criador ou mantenedor das situações de injustiça e vulnerabilidade, que criam ou aumentam a exposição de pessoas ao medo e à crueldade.

Tais falas mostram a existência de serviços públicos de abrigo de pessoas em situação de rua. Porém, revelam que esses não são suficientes, gerando espera de dez dias na fila para conseguir vaga no albergue, ou são potencializadores da situação de risco, como a reunião de diversas pessoas dormindo no mesmo espaço sem que haja informações sobre o estado de saúde das pessoas que compartilham o local.

Esses cenários demonstram a sombra do Estado, que regularmente cria políticas públicas de atenção às pessoas em situação de rua, mas que à sombra das instituições, criam ou mantêm as injustiças, a vulnerabilidade, a crueldade.

Os exemplos de criação de crueldade pelo Estado são também percebidos quando se fala de pessoas em situação de rua, nas ações para *desocupação* de áreas públicas que, a despeito da regulamentação legal exigir, em regra, um processo judicial do qual emane uma autorização e estabelecimento de limites para o cumprimento da ordem, são tratadas como *caso de polícia*, como medidas amparadas pelo interesse público.

Um caso que ilustra essa situação foi retratado por Matias e Fransischini (2010), quando descrevem como Maria, componente do grupo que acompanharam durante a pesquisa, narrou a formação do grupo e os locais onde se estabeleceram.

Aquele grupo começou a ser ajuntado em outro espaço desse mesmo bairro. Eles se ajuntavam numa praça, nas redondezas da paróquia. Lá eles eram acolhidos por um velho padre que os ajudava a conseguir comida e abrigo, às vezes, e que muitas vezes os protegia do assédio de vigilantes contratados pelos moradores do bairro para os expulsar dali. Durante muito tempo, eles resistiram às tentativas de remoção, até que aquele padre veio a falecer e, com isso, eles perderam sua proteção. Desde então, vinham sendo retirados de lugar em lugar até chegarem a um terreno desocupado, onde construíram barracos, ainda dentro dos limites do mesmo bairro, próximo de onde estávamos. Mas os barracos foram queimados pelas mesmas pessoas que os queriam repelir dali. Eles voltaram a construí-los e foram novamente destruídos, desta vez, por tratores do poder público, que tentava evitar a invasão do ambiente. Nesse meio tempo, segundo Maria, muitas pessoas que compunham o grupo foram embora, desapareceram, morreram ou foram mortos (MATIAS e FRANSISCHINI, 2010, p. 249).

A fala de Maria mostra a exposição à crueldade política de duas formas. Uma materializada pela ação do Estado ao destruir os “barracos” na tentativa de evitar a invasão do ambiente. A outra, menos visível, porém não menos gravosa, materializada pelo não impedimento de que as pessoas, vigilantes contratados, os expulsassem, de que fosse atado fogo nas moradias. As condutas estatais, tanto ativas, quando os agentes do Estado são os promotores das violências, quanto passivas, quando o Estado não age para coibir as práticas

violentas promovidas pelas pessoas, são marcadas por crueldade em relação a esse grupo de pessoas.

Nesse contexto, de injustiça social, de vulnerabilidade acentuada pela exposição ao medo e à crueldade, somente restou ao grupo a mudança de estratégia para sua manutenção como grupo naquela região: a criação de relações com os moradores da área para que sejam “aceitos”. Maria explica essa circunstância da seguinte forma:

Por fim, chegaram ao cruzamento em que estão hoje e nesse lugar foram “aceitos, na medida do possível” (sic). O que “aceitos” significava – segundo Maria – era que, até aquele momento, os moradores mais próximos ainda não haviam tentado expulsá-los, que ainda conheciam algumas pessoas da vizinhança, as quais, vez por outra, lhes ajudavam com algo, de modo que se sentiam tranquilos (MATIAS e FRANSISCHINI, 2010, p. 249).

Esse jogo de estratégias narrado nesse estudo converge com a pesquisa de Oliveira (2015). A autora, que se dedicou a ouvir pessoas em situação de rua também em Natal, RN, destacou a violência estatal praticada contra essas pessoas e a necessidade destas adotarem estratégias para se protegerem.

Sobre a atuação estatal mediante violência, no momento em que reflete sobre a dualidade visibilidade/invisibilidade das pessoas em situação de rua na dinâmica da cidade, ela destaca:

Interessante observar: o que é explícito muitas vezes se torna invisível no cotidiano da cidade. Essa (in)visibilidade se estende e é reverberada nas pessoas em *situação de rua* por diferentes formas de violência: física e simbólicas. Podemos citar, por exemplo, a prática de higienização das cidades, adotada por empresas e órgãos públicos, especialmente em tempos de eventos turísticos; o preconceito sofrido ao tentar conseguir um emprego e ser recusado por morar na rua; o estigma ao tentar ser atendido no posto de saúde e ser recusado por estar sujo, ou sem documentação; as agressões físicas por parte dos guardas municipais constantemente relatadas, entre outras situações. Essas são apenas algumas das violências cotidianas que estes sujeitos vivenciam (OLIVEIRA, 2015, p. 14).

Tal contexto, assim como descrito pelo grupo de Maria, narrado pelo estudo anteriormente referido, exige a adoção de estratégias de sobrevivência. O estudo de Oliveira (2015) traz componentes dessas medidas tanto num plano individual, quanto coletivo, conforme ela explica,

A elaboração das *estratégias de sobrevivência* passa por uma trama, em que conta com fatores como: o cenário local de políticas públicas; a arquitetura urbana da cidade; a rede de amizade e de informações que são tecidas; entre outros elementos situacionais que podemos dimensionar no campo de possibilidades para sua realização. Além das *estratégias de sobrevivência* individuais praticadas cotidianamente, atualmente existem ações coletivas de pessoas em *situação de rua* que passaram a se organizar enquanto movimento social (MNPR)[Movimento

Nacional da População de Rua], objetivando a construção e garantia de direitos (OLIVEIRA, 2015, p. 15).

Essas estratégias, todavia, podem não resolver a raiz das questões que produzem o risco para a *sobrevivência* das pessoas em situação de rua. No exemplo das dinâmicas descritas por Matias e Fransischini (2010), as medidas adotadas produziram certa *segurança* por algum tempo, como quando contavam com o auxílio do padre que os acolheu e, posteriormente, com os laços de *amizade* com os moradores da região onde atualmente estão.

A aceitação, muito embora tivesse servido ao propósito de não serem expulsos novamente, não extinguiu a exposição ao medo, conforme percebemos a partir da fala de Cosme.

Cosme tomou a palavra para dizer que, mesmo assim, sofrem violência, que às vezes são ameaçados de serem retirados dali, e, por isso, um dia, eles terão que reagir a isso, porque – segundo ele – não podem ser tratados como “cachorro”, porque são “gente de rua” (sic). Ele dizia que justamente por esse motivo mereciam respeito (MATIAS e FRANSISCHINI, 2010, p. 249).

Não há nas falas posteriores maiores esclarecimentos sobre como se daria a “reação” decorrente da falta de reconhecimento. Se seria uma investida contra os eventuais agressores, se seria o acionamento do Estado para a garantia do direito à moradia, à dignidade, ao patrimônio (que, ao que parece, é inutilizado a cada “desocupação” tanto pela ação de tratores, quanto pela do fogo).

Em algumas das narrativas se percebem que a *reação* acaba sendo a adoção do desânimo, da tristeza como resposta à conduta violenta. Essa análise decorre, por exemplo, de uma das narrativas extraídas da pesquisa de Oliveira (2015, p. 76), quando afirma que:

Houve um dia em que cheguei nessa calçada e todos estavam alcoolizados. Percebi que havia algo estranho e fui perguntar a Nicarla o que estava acontecendo. Ela me disse que o carro do lixo havia passado e levado os poucos pertences do grupo que estava ali, inclusive um caderninho que eu tinha lhe dado para que escrevesse sobre sua vida. Por causa de episódio de violência todos estavam muito tristes.

Outras vezes, porém, as reações são as de busca de reparação pelos danos causados, ou pelo menos, a tentativa de reaver os objetos apreendidos⁵⁹.

Pensando nessa possibilidade de tentativa de salvaguarda de direitos no âmbito do poder judiciário, é preciso perguntar: O Estado brasileiro, por meio do sistema de justiça, mostra-se uma instância capaz de assegurar direitos às pessoas em situação de rua?

⁵⁹Sobre ações judiciais que acolheram a pretensão de reaver os objetos apreendidos pelo poder público veja <https://exame.com/brasil/justica-manda-prefeitura-de-sp-devolver-objetos-de-morador-de-rua/> e <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/setembro/justica-determina-que-df-devolva-material-apreendido-dos-moradores-em-situacao-de-rua-do-setor-comercial-sul>, ambos consultados em 12/04/21.

A resposta a essa questão marca a segunda etapa dessa pesquisa orientada pelo MAD, qual seja, o recorte objetivo, a seleção do campo discursivo da análise a partir da questão problema. É para responder a essa questão que se analisa as decisões de forma a compreender as posições frente ao princípio de garantia ao mínimo existencial; compreender qual a concepção dos juízes sobre salvaguarda dos direitos fundamentais e separação dos poderes e como os órgãos judiciários enfrentam a dicotomia entre a necessidade de tutela dos direitos e os limites orçamentários. Acredita-se que esses parâmetros nos permitirão analisar se os contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada são reconhecidos pela resposta jurisdicional às demandas apresentadas. Os termos dessa resposta estão diretamente ligados à legitimidade da autoridade política.

Por fim, é necessário definir o recorte institucional, apresentar os órgãos judiciários cujas decisões compõem essa análise. Freitas Filho e Lima (2010) estabelecem que a definição do recorte institucional deve ser justificada pela pertinência temática e pela relevância decisória.

Observando essas orientações, nesse estudo acredita-se que o olhar para o judiciário deve ser direcionado aos juízos de primeira instância que foram acionados para dar respostas às ações coletivas propostas no período da pandemia (após março de 2020) pelas defensorias públicas estaduais representando as pessoas que vivem em situação de rua.

A pertinência temática justifica-se em razão de que as decisões desses órgãos versam diretamente sobre pedidos que se relacionam com as demandas básicas de legitimação. A relevância decisória materializa-se pelo fato de serem as decisões desses órgãos que impactam diretamente a política pública em discussão no processo em razão de serem os juízos a conferirem as primeiras decisões. Em que pese os órgãos de segunda instância e os tribunais superiores (STJ e STF) terem o efeito mais expandido de suas decisões, é da primeira instância que partem as decisões com efeitos mais ajustados à temporalidade da demanda. Por esse motivo é que se justifica a relevância nesse estudo.

Assim, apresentados os recortes objetivo e institucional e suas respectivas justificativas e parâmetros, passa-se, nas secções seguintes, à análise das decisões.

4.4 O Estado visto a partir do sistema de justiça: uma análise das respostas aos pedidos de tutela de direitos fundamentais.

De acordo com as respostas obtidas,⁶⁰ organizou-se duas formas de análise. Uma de natureza quantitativa que consiste no número de ações coletivas que tiveram decisões deferindo total ou parcialmente os pedidos e quantas tiveram como resposta o indeferimento. Outra análise, de natureza qualitativa que tem como elemento de análise a decisão e seus fundamentos dentro dos parâmetros descritos acima no recorte objetivo dessa pesquisa. Nesse ponto, interessa a articulação dos fundamentos com os direitos alegados, bem como com os contextos de injustiça social e de vulnerabilidade acentuada em que as pessoas que vivem em situação de rua estão inseridas.

As decisões organizadas permitem a extração de alguns dados quantitativos que ora se organiza da seguinte forma:

Quanto à concessão ou não dos pedidos formulados na inicial, tem-se que onze instituições responderam à solicitação⁶¹. Dessas sete distribuíram pelo menos uma ação civil pública⁶². Foram propostas treze ações, com doze em que houve decisão liminar ou de mérito. Destas, quatro pedidos foram deferidos, total ou parcialmente, seis indeferidos e uma ação foi extinta sem julgamento de mérito⁶³.

Dentre as ações que têm decisões, quatro tinham como pretensão a condenação do Ente estatal a viabilizar medidas de estrutura para o enfrentamento dos efeitos da pandemia. Considera-se aqui estrutura um grupo que abrange pedidos de abrigo ou de fornecimento de equipamentos que permitissem que as pessoas em situação de rua se organizassem de forma isolada ou com espaçamento como recomendado pelas autoridades de saúde; pedidos de fornecimento ou reforço da alimentação. Também compõe esse grupo aqui denominado de “estrutura”, os pedidos de atendimento de saúde, fornecimento de equipamentos de proteção individual, de realização de testes e priorização da cobertura vacinal.

⁶⁰ No anexo desse texto há uma planilha que descreve as instituições para as quais foi encaminhada a solicitação, bem como o meio de contato utilizado, além das instituições que responderam, que propuseram ações coletivas dentro dos parâmetros fixados. Também especificamos quais tinham decisões e se estas eram de deferimento ou indeferimento das pretensões.

⁶¹ Responderam à solicitação pela ordem de retorno as defensorias públicas dos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo, Tocantins, Amapá, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rondônia e Rio de Janeiro.

⁶² As defensorias públicas da Bahia, do Amapá, do Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro informaram procedimentos de atuação por meio extrajudicial.

⁶³ Trata-se da ACP 1021785-41.2020.8.26.0053, distribuída para a 14ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. A ação tinha por objeto a condenação do Estado de São Paulo a regularizar o atendimento do instituto que expede documentos de identificação às pessoas que vivem em situação de rua, para que estes conseguissem realizar o pedido de auxílio emergencial. Houve decisão liminar indeferindo sob o argumento de que o Estado de São Paulo havia respondido informando que retomara a atividade, inclusive realizando atendimentos específicos para esse público. Em sentença, reconheceu a perda do objeto e extinguiu o processo sem julgamento de mérito.

Uma das ações em que houve decisão em análise versa sobre a concessão ou extensão de benefícios financeiros às pessoas que vivem em situação de rua. Trata-se de um pedido de extensão de um programa de concessão de benefício às pessoas afetadas pela pandemia para alcançar as pessoas que vivem em situação de rua.

Um terceiro bloco de ações responsável por dois pedidos tem como pretensão a determinação de que o ente estatal requerido restabeleça um serviço público para o atendimento das pessoas que vivem em situação de rua e que tenha sido suspenso ou interrompido durante a pandemia.

Considerando que há ações que versem sobre pedidos de diferentes blocos, organizou-se essas ações como um grupo misto. Nesse grupo estão quatro ações que versam sobre pedidos conjugados de estrutura e concessão de benefícios financeiros.

Analisando as decisões nas ações de estrutura, verifica-se que do total de cinco processos um teve os pedidos deferidos integralmente, um deferido parcialmente e três indeferidos.

Os pedidos de benefícios financeiros constam de uma ação, sendo tal pedido indeferido.

No grupo dos pedidos de restabelecimento ou manutenção de serviços foram duas ações, sendo uma delas deferida e outra extinta sem julgamento de mérito.

Por fim, o grupo de pedidos mistos conta quatro ações, sendo um deferido integralmente, um deferido parcialmente e dois indeferidos.

Após a apresentação desses dados de forma quantitativa, passa-se à compreensão das decisões pelo conteúdo a partir de análise dos argumentos mobilizados⁶⁴.

Para organizar a forma de análise qualitativa, as decisões foram separadas segundo o deferimento e indeferimento dos pedidos constantes do processo, e também em razão dos princípios e institutos mobilizados para fundamentar a decisão.

As instituições que responderam afirmativamente à pergunta se propuseram ações coletivas após março de 2020 em favor das pessoas que vivem em situação de rua,⁶⁵ informaram sobre quais foram os pedidos deduzidos, as ações propostas e se houve decisões⁶⁶.

⁶⁴ A tabela com esses dados agrupados segue no apêndice 3 desse texto.

⁶⁵ Das onze instituições que responderam à consulta, sete propuseram ações nos termos do recorte dessa pesquisa (Rondônia, Tocantins, Goiás, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais) e quatro informaram que tiveram a resolução das demandas extrajudicialmente (Amapá, Bahia, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro).

⁶⁶ Nessa pesquisa consideramos as decisões liminares e de mérito.

Para a análise qualitativa das ações, os argumentos mobilizados como razão de decidir serão organizados em duas seções, uma para analisar as decisões que deferiram os pedidos (total ou parcialmente) e outra para analisar os indeferimentos e seus fundamentos.

Na seção que tratará das decisões concessivas dos pedidos, o recorte objetivo do método mobilizado será a garantia do mínimo existencial. Das decisões analisadas destaca-se a forma como o julgador mobiliza a concepção de mínimo existencial, como esta se insere no universo das decisões judiciais a partir da orientação do Supremo Tribunal Federal e como essa concepção se relaciona com a decisão.

Já na seção em que se analisa as decisões que indeferem pedidos,⁶⁷ esta se organizará em torno das interpretações do princípio da separação dos poderes; da dicotomia entre as pessoas que vivem em situação de rua e as demais pessoas e do instituto da “reserva do possível”.

Apresentados os termos dessa parte da pesquisa, passa-se à análise das decisões.

4.5 O Estado Juiz e a tutela do mínimo existencial

O reconhecimento do dever estatal de garantia do *mínimo existencial* foi descrito como fundamento das decisões de quatro das ações pesquisadas. Nesse estudo, adotamos a concepção de Toledo (2017, p. 114-115) como sendo

(...) a reunião dos direitos fundamentais sociais mínimos, cujo núcleo essencial deve ser garantido judicialmente, por se apresentar como necessário para que se alcance grau elementar de dignidade humana, à qual todo indivíduo tem direito pelo simples fato de ser um indivíduo e não um objeto, como dito.

A garantia do mínimo existencial tornou-se conhecida pelo sistema jurídico brasileiro a partir da ADPF 45⁶⁸ e tornou-se majoritariamente aplicada nas ações que visam à prestação estatal no que pertine à saúde⁶⁹.

Esse instituto foi apontado como razão para a concessão de parte dos pedidos formulados na ACP nº 5152704-30.2020.8.09.0051⁷⁰ pela qual o autor pleiteia a adoção de

⁶⁷ Considerando que nesse estudo há decisões que concedem parte dos pedidos e indeferem outros, estas serão analisadas nas duas seções, para permitir a melhor análise dos recortes destacados.

⁶⁸ A transcrição do voto pode ser encontrada no site <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>.

⁶⁹ Nesse sentido Paulo e Alexandrino (2017, p. 247) afirmam que: “A verdade é que o Supremo Tribunal Federal confere tamanha relevância ao desiderato constitucional de tornar efetivos os direitos sociais fundamentais que, em inúmeros casos, tem determinado até mesmo o bloqueio de verbas públicas do ente federado, em favor de pessoas hipossuficientes, a fim de lhes assegurar o fornecimento gratuito de medicamentos, como corolário dos direitos à saúde e à vida.”

medidas para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos em relação às pessoas que vivem em situação de rua, implantando ou estendendo medidas já adotadas pelo município do Goiânia. Dentre os pedidos está a instalação de um ponto de alimentação e higienização para as pessoas que vivem em situação de rua no bairro Campinas, já que este está localizado em lugar muito distante em relação aos pontos em que houve a implementação dessas ações; a disponibilização de espaços públicos para acomodar as pessoas, de forma que estas mantenham distanciamento uns dos outros; a determinação para o que município forneça colchões, barracas, cobertores para as pessoas abrigadas nesses espaços; subsidiariamente, a acomodação dessas pessoas em escolas, ou hotéis; o fornecimento de equipamentos de proteção individual aos servidores e usuários dos equipamentos socioassistenciais destinados às pessoas que vivem em situação de rua, bem como a vacinação prioritária contra gripe e influenza.

A decisão em sede de tutela de urgência acolheu o pedido de abrigamento das pessoas que vivem em situação de rua e são do grupo de risco em relação à COVID-19; acolheu o pedido de fornecimento de equipamentos de proteção individual para minimizar os riscos de contaminação; acolheu o pedido de vacinação prioritária contra gripe. Foram indeferidos os pedidos de abrigamento da população que vive em situação de rua de forma geral, bem como o fornecimento de barracas, colchões e cobertores. O pedido de instalação de outro ponto de alimentação também foi negado⁷¹. Este último ponto será analisado na seção seguinte.

Consta da decisão argumentos sobre os direitos sociais e o compromisso constitucional do Estado em assegurá-los, bem como o reconhecimento de que as pessoas que vivem em situação de rua são especialmente impactadas pela pandemia.

A concepção de mínimo existencial também foi o argumento determinante para que o juízo da Fazenda Pública de Porto Velho acolhesse parcialmente a pretensão da DPE/RO e DPU na ação civil pública nº 7015098-16.2020.822.0001, que pretendia que o município fosse condenado a fornecer alimentação e a instalar banheiros para o atendimento das pessoas que vivem em situação de rua, além da adoção de medidas específicas para promover o distanciamento e a redução do risco de contágio. Na decisão a julgadora afirmou que:

A situação dos moradores em situação de rua exige um olhar atento dos órgãos públicos e da sociedade civil organizada para assegurar-lhes um mínimo existencial,

⁷⁰ GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29/03/2020.

⁷¹ GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29/03/2020.

amparado no princípio da dignidade da pessoa humana. O ano de 2020 trouxe desafios diferenciados à administração pública, em razão da pandemia, pois muitas pessoas perderam seus empregos, ou tiveram sua renda diminuída, comprometendo a própria subsistência, além da própria saúde. Nesse contexto, verifica-se o apoio da sociedade civil, e no caso dos autos, a Arquidiocese de Porto Velho veio aos autos e foi informado do relevante trabalho que estão desenvolvendo, em parceria com o Município, para implementar o atendimento a essas pessoas em situação de vulnerabilidade. A situação narrada hoje nesta audiência permitiu ao juízo ter uma noção dos problemas enfrentados, e, ao mesmo tempo, ver o comprometimento de todos os que participaram desse ato, para encontrar as soluções mais rápidas e adequadas para esse momento emergencial. Assim, a par dos trâmites burocráticos dos procedimentos internos da administração, este juízo não pode fechar os olhos à necessidade premente de fornecimento de alimento e banheiro para essas pessoas que, como já dito, está dentro do mínimo existencial que se deve assegurar a qualquer pessoa. Em razão disso, para possibilitar o cumprimento imediato dessa necessidade, será concedida parcialmente a antecipação de tutela. (RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. ACP 7015098-16.2020.8.22.0001, 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho. Defensoria Pública do Estado de Rondônia e Defensoria Pública da União *versus* Município de Porto Velho. Juíza: Inês Moreira da Costa. Data da publicação 03.12.2020).

As decisões que reconhecem a obrigação de Estado de garantir minimamente os direitos fundamentais para viabilizar a vida das pessoas preservando a dignidade humana, são marcadas por fundamentações concisas. Talvez isso se deva ao reconhecimento da relevância desses valores, talvez pela existência de orientação interpretativa nesse sentido pelos tribunais superiores.

Muitas vezes as decisões que mobilizam esse argumento jurídico são marcadas por fundamentos fáticos e gerais, o que nos leva a considerar que além do argumento constitucional, há um acionamento da dimensão ontológica da vulnerabilidade (FINEMAN, 2019). Um exemplo disso verificamos da leitura da decisão na ACP 1049641-77.2020.8.26.0053⁷², distribuída para a 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Por meio dessa ação coletiva a DPE/SP, o MP/SP e a DPU pediram a manutenção da gratuidade das refeições para pessoas que vivem em situação de rua nos restaurantes populares “Bom Prato” e a manutenção da ampliação de funcionamento destes durante a pandemia.

O processo teve decisão liminar pela qual o julgador deferiu os pedidos. Inicialmente, há a descrição sucinta do contexto de dificuldade de acesso à alimentação pelas pessoas que vivem em situação de rua maximizado pela pandemia, conforme se vê de trecho da decisão aqui transcrito:

⁷²SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ACP n. 1049641-77.2020.8.26.0053, 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União *versus* Estado de São Paulo. Juiz: Sérgio Serrano Nunes Filho. Data da publicação 22.10.2020.

(...) O mundo vive a pior pandemia dos últimos 100 anos, com brutal queda das atividades econômica e social desde o início do ano e que só agora estão retornando, mas não nos níveis pré-pandemia, afligindo de forma mais acentuada a população de rua, que, já desguarnecida do básico, viu sua pequena fonte de renda oriunda de serviços informais e doações minguar ainda mais, expondo-a ao flagelo da fome, o que ocasionou grande procura ao serviço de refeições gratuitas na época que mantido pela requerida, como se verifica dos autos. A vigência atual do Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública em razão da pandemia do COVID-19, corrobora a ausência de normalização da atividade econômica e social, restando patente que ainda há relevante contingente de população de rua sem condição de se alimentar de forma onerosa, o que se verifica também por uma simples caminhada no centro da cidade de São Paulo, havendo, assim, grave e iminente perigo de dano à saúde pública (...). (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ACP n. 1049641-77.2020.8.26.0053, 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União *versus* Estado de São Paulo. Juiz: Sérgio Serrano Nunes Filho. Data da publicação 22/10/2020).

A partir da visualização desse cenário, o julgador reconhece o risco de lesão ao direito fundamental à alimentação e, por esse motivo, determina a atuação do Estado para garantir a tutela pretendida.

(...) Por seu turno, o direito à alimentação está expressamente garantido no artigo 6º, da Constituição Federal e está intrinsecamente ligado ao direito à vida, à saúde e à dignidade humana, também resguardados em sede constitucional, respectivamente, em seus artigos 5º, *caput*, 6º e 1º, III, tratando-se de direitos humanos inalienáveis, posto que necessários ao mínimo existencial e cuja promoção é a própria razão de ser da organização estatal fundada pela sociedade com a Constituição de 1988, não podendo, portanto, serem negados ou restringidos por ato infraconstitucional ou estatal. Assim sendo, não se verifica desrespeito à discricionariedade administrativa ou ao princípio constitucional da separação de poderes quando decisão judicial determina a efetivação plena e imediata de tais direitos, já que ausente opção administrativa em ignorá-los e o reconhecimento de situação de calamidade pública autoriza a existência de déficit público para o seu combate (...) (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ACP n. 1049641-77.2020.8.26.0053, 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União *versus* Estado de São Paulo. Juiz: Sérgio Serrano Nunes Filho. Data da publicação 22.10.2020).

A leitura dessa decisão permite constatar que houve um aprofundamento argumentativo no sentido do reconhecimento dos contextos e de como estes são orientadores da decisão. A decisão reconhece a desigual distribuição da vulnerabilidade como maior proximidade do risco de dano e determina que o Estado aja para reduzir essa exposição.

Não parece possível avaliar sobre a suficiência do pedido acolhido para a redução do risco de danos à saúde e à vida das pessoas que vivem em situação de rua. O que se pode refletir é sobre como a compreensão do contexto das pessoas em situação de rua interfere na análise da aplicação da norma. A origem da decisão que salvaguarda o direito à alimentação implica no reconhecimento de que o contexto de vulnerabilidade leva ao incremento do risco. É a admissão de que a estrutura política sobre a qual se constroem esses contextos de negação

de direitos é a causa real da maior aproximação de situações de exposição ao medo e à crueldade.

Talvez a decisão em questão não descreva detalhadamente o contexto de injustiça social em que estão inseridas as pessoas que vivem em situação de rua, mas ao reconhecer a existência da distribuição desigual da vulnerabilidade e, por isso, determinar que o Estado garanta o direito à alimentação, pode-se afirmar que há uma aplicação do que Fineman (2019) trata de adoção do sujeito vulnerável como padrão normativo para confrontar o Estado e exigir deste a execução de ações mais responsivas.

A teoria da vulnerabilidade está mais focada em estabelecer os parâmetros da responsabilidade do Estado pelas intuições e relacionamentos da sociedade do que em estabelecer os limites da intervenção do Estado.

Ao adotar essa abordagem da responsabilidade estatal, a teoria da vulnerabilidade expande nossa noção do que constitui um dano de significado constitucional para incluir a negligência grosseira ou o desrespeito intencional de circunstâncias de profunda privação e necessidades não atendidas por parte de alguns cidadãos.¹²⁹ Se as instituições e relacionamentos sociais são formados para responder à vulnerabilidade e dependência humanas, então a vulnerabilidade e dependência humanas devem constituir a base de nosso pacto social (FINEMAN, 2019, p. 32).

Outra decisão que reconhece o papel do sistema de justiça de assegurar direitos fundamentais, ainda que isso importe em atuação incidente sobre políticas públicas é o caso da ACP 1002493-31.2021.4.01.4300, distribuída para a 1ª Vara Federal Cível de Palmas⁷³. Nessa ACP a Defensoria Pública do Estado do Tocantins e Defensoria Pública da União, pleitearam a adoção de medidas de fornecimento de moradia e alimentação, inclusão em programas assistenciais e a adoção de medidas específicas de saúde para o enfrentamento da pandemia (dentre os quais o fortalecimento das ações do programa “Consultório na Rua”) em favor de um grupo de pessoas da etnia indígena Warao, que vieram da Venezuela na condição de imigrantes e que vivem em situação de rua na cidade de Palmas.

Na decisão há o acolhimento dos pedidos de “garantia de moradia e alimentação”, cadastro no programa “Bolsa Família”, atendimento de saúde especialmente no enfrentamento da pandemia como atenção primária de saúde, fornecimento de insumos para prevenção do contágio do vírus da COVID-19, atendimento dos casos suspeitos, elaboração de fluxo de repasses de verbas entre a União e o Município de Palmas destinadas ao acolhimento desse grupo de imigrantes refugiados.

⁷³TOCANTINS. Justiça Federal da 1ª Região. ACP 1002493-31.2021.4.01.4300, 1ª Vara Federal Cível da SJTO. Defensoria Pública do Estado do Tocantins e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Fundação Nacional do Índio, Estado do Tocantins, Município de Palmas. Juiz: Eduardo de Melo Gama.

Da decisão consta como fundamento para o deferimento dos pedidos argumentos que têm na garantia do mínimo existencial seu cerne. Para melhor análise, transcreve-se a parte da fundamentação em que o juiz discorre sobre o tema.

(...) É cediço que o encargo de formulação e implementação de políticas públicas cabe, primariamente, aos Poderes Legislativo e Executivo. O Poder Judiciário, excepcionalmente assume essa atribuição, quando o legislador e o administrador transmudam direitos fundamentais em proclamação retórica ou os reduzem a uma categoria político-jurídica meramente conceitual ou simplesmente formal.

Normalmente, a situação jurisdicional de caráter contramajoritário é verificada quando a demanda judicial reflete situações em que se buscam preservar a intangibilidade de direitos, interesses e valores que identificam grupos expostos a situações de vulnerabilidade jurídica, social, econômica ou política e que, por efeito dessa condição, tornam-se objeto de intolerância perseguição e de injustas discriminação e exclusão.

E não há de se falar em violação ao princípio da separação dos poderes na assunção extraordinária dessa responsabilidade, uma vez que, por deliberação soberana da Assembleia Nacional Constituinte, o Poder Judiciário é o fiel depositário da preservação da autoridade e da supremacia da ordem constitucional, de forma a caber aos juízes velar pela integridade dos direitos fundamentais de todas as pessoas, repelir condutas governamentais abusivas, conferir prevalência à dignidade da pessoa humana, fazer cumprir os pactos internacionais que protegem os grupos vulneráveis expostos a discriminações e neutralizar qualquer ensaio de opressão estatal. (TOCANTINS. Justiça Federal da 1ª Região. ACP 1002493-31.2021.4.01.4300, 1ª Vara Federal Cível da SJTO. Defensoria Pública do Estado do Tocantins e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Fundação Nacional do Índio, Estado do Tocantins, Município de Palmas. Juiz: Eduardo de Melo Gama).

Os argumentos trazidos a essa decisão consideram o contexto de injustiça social e de vulnerabilidade acentuada como razão de decidir. Além disso, reconhece o papel que o Estado deve assumir, aqui notadamente na função jurisdicional, para reduzir a exposição das pessoas ao medo e à crueldade.

Nesse sentido, pode-se verificar que em algumas das decisões o poder judiciário reconhece os contextos das pessoas demandantes da tutela de direitos. Quando o faz, mobiliza a estrutura legal para atender a essas questões de forma a minimizar a exposição das pessoas ao medo e à crueldade.

Todavia, considerando a intensidade das violações de direitos ocorridas no *lugar* de intersecção da injustiça social e da vulnerabilidade acentuada, a partir de um aprofundamento dessas reflexões se abre a seguinte questão: as decisões que reconhecem esses contextos o fazem de uma forma suficiente para alcançar a fonte geradora desses contextos, ou apenas alcançam as situações pontuais descritas nas ações?

A resposta a essa questão impacta diretamente a discussão sobre a legitimidade da autoridade política, considerando que a resposta apenas às demandas deduzidas no processo atende a uma pequena parcela da pretensão de tutela dos direitos das pessoas que vivem nesses contextos. Essa relação entre a decisão judicial e a legitimidade da autoridade política

sob o prisma da suficiência da resposta do poder judiciário será retomada no capítulo seguinte desse estudo.

Por hora, passa-se à análise das decisões que indeferem os pedidos.

4.6. Quando o *Estado Juiz* reproduz e incrementa a crueldade política

Analisando os números de ações com pedidos acolhidos em comparação aos pedidos rejeitados, pode-se perceber uma prevalência desta última resposta. Nessa seção, concentra-se a análise nos pedidos indeferidos. Ressalta-se que as decisões fundamentadas na avaliação das provas não serão analisadas porque para isso seria necessário ter acesso a todos os atos do processo, o que não foi possível nessa pesquisa.

Destaca-se inicialmente um argumento encontrado em todas as decisões de indeferimento. Ainda que de forma subliminar, as decisões criam uma dicotomia entre os requerentes⁷⁴ e as demais pessoas, denominadas em uma das decisões de “contribuintes”⁷⁵.

Nessa decisão, o julgador indeferiu o pedido de instalação de outro ponto de alimentação, de abrigo das pessoas em escolas durante o período de duração da pandemia, ou a aquisição de barracas e colchões de forma que as pessoas pudessem se organizar em distanciamento.

A decisão é marcada pela dicotomia entre atender às demandas urgentes das pessoas que vivem em situação de rua, reconhecidamente mais vulneráveis à pandemia e “resguardar os recursos suficientes a toda a sociedade”⁷⁶. A fundamentação do ato decisório cria o cenário

⁷⁴ Denominamos requerentes os titulares dos direitos pleiteados, embora, a rigor, a ação seja proposta pela instituição defensoria pública, tendo em vista que esta o faz na posição de substituto processual em razão de legitimação decorrente da lei de ação civil pública.

⁷⁵ Na decisão o julgador afirma que a obrigação constitucional dos entes públicos em “oferecer um mínimo de dignidade aos cidadãos em geral (não só aos contribuintes)” é uma “questão humanitária” (GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29.03.2020).

⁷⁶ “Assim, certo que as verbas públicas, no presente momento, devem ser prioritariamente direcionadas à prevenção, diagnóstico, tratamento do Covid-19, conforme têm dado conta todos os protocolos mundiais das autoridades de saúde, aqui embasados, inclusive, por normativas da OMS, Ministério da Saúde, Decreto de Calamidade Pública do Congresso Nacional e Decretos do Governo do Estado de Goiás e Município de Goiânia, devendo se ponderar, a outro giro, que o acolhimento indiscriminado de todos os pedidos pugnados na inicial (sem uma análise responsável e cuidadosa quanto aos métodos mais eficazes e factíveis) poderá sobrecarregar consideravelmente o Erário municipal, de forma que, caso não haja certa parcimônia na utilização dos recursos (sempre limitados) poderá não subsistir, caso não seja devidamente direcionado ao que seja de extrema urgência, não deixando de observar um possível colapso econômico (com toda a desaceleração da atividade produtiva ocasionada pelo fechamento parcial de todo o comércio) ou, ainda, impossibilitar que o ente público cumpra a contento as determinações que lhe forem impostas.” (GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de

de que o atendimento das demandas das pessoas em situação de rua de abrigo, distanciamento e alimentação adequada implicará em falta de recursos para o atendimento das demandas dos “contribuintes”.

Essa lógica também orientou a decisão na ACP n. 5049449-29.2020.8.13.0024, proposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais em desfavor do Município de Belo Horizonte pleiteando a adoção de medidas de prevenção e proteção das pessoas que vivem em situação de rua durante a pandemia⁷⁷.

Na decisão o julgador afirma não ignorar a situação de vulnerabilidade acentuada das pessoas que vivem em situação de rua⁷⁸, porém indefere os pedidos. Um dos fundamentos é o reconhecimento que o município teria demonstrado a adoção das medidas de cuidado e proteção dessas pessoas. Outro fundamento que emerge da decisão é o de natureza financeira. Mesmo já tendo decidido por razões de prova, o juiz entendeu necessário argumentar que há uma escassez de recursos e que o atendimento das pessoas que vivem em situação de rua implicaria na falta para as demais pessoas, conforme se verifica do trecho abaixo transcrito:

Não obstante tudo isso, noto que a economia do país está em colapso. As notícias que chegam a todo tempo são de que até mesmo os profissionais da saúde estão sem EPI's, mesmo sendo o grupo de maior risco com os idosos e portadores de comorbidades (ACP 5049449-29.2020.8.13.00243ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte. Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais *versus* Município de Belo Horizonte. Juiz: Wauner Batista Ferreira Machado. Data da publicação 28.04.2020).

Goiânia. Defensoria Pública do Estado de Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29/03/2020).

⁷⁷ Segundo a decisão, o pedido é para que o Município de Belo Horizonte cumpra as seguintes obrigações: “i) disponibilizar dos insumos para proteção dos trabalhadores e da população, tais como: álcool gel, máscaras faciais de proteção descartáveis, copos descartáveis nos bebedouros, produtos de higiene pessoal, além de outros que sejam indicados pelos gestores de saúde pública e órgãos integrantes do Sistema Único de Saúde; ii) disponibilizar abrigo, não compulsório, em condições de dignidade, salubridade e com a finalidade de garantir o direito social à moradia adequada; iii) disponibilização de espaços prioritários para aquelas pessoas em situação de rua do grupo de risco, com medidas que reduzam o risco de contaminação; iv) disponibilização de pontos de água potável, banheiros públicos, e outras medidas de higiene necessárias; v) adotar medidas de redução de danos para pessoas em uso prejudicial de drogas e com doenças infectocontagiosas já adquiridas; vi) fornecimento de alimentação gratuita, três refeições diárias, sem vinculação a comprovações de inserção em programas públicos como (bolsa-família, bolsa moradia ou CAD -Único), incluindo o fornecimento de cestas básicas, se necessário for; vii) fornecimento de medicação integral e atendimento emergencial em ambulâncias e internações; viii) antecipação das campanhas de vacinação para a população de rua em geral; ix) distribuição de comunicados, material informativo, em linguagem clara e acessível, sobre a doença e meios de evitá-la; x) abster-se, a pretexto de efetivar prevenção ao COVID-19, de qualquer política indiscriminada de internação compulsória de pessoas em situação de rua.” (ACP 5049449-29.2020.8.13.0024, 3ª Vara da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais *versus* Município de Belo Horizonte. Juiz Wauner Batista Ferreira Machado. Data da publicação 28/04/2020).

⁷⁸ “Não olvido que a população de rua, pela própria condição de vulnerabilidade social em que se insere, encontra-se mais sensível aos efeitos da pandemia, seja pela falta de moradia como de material para prevenção como álcool em gel e água limpa e sabonete” (ACP 5049449-29.2020.8.13.0024)

A mensagem subliminar é a da existência de um conflito de direitos, em que a garantia das medidas em favor das pessoas que vivem em situação de rua implica em negar direitos (não claramente descritos) às demais pessoas. Também há uma clara alusão à preferência pelas “demais pessoas” às pessoas que vivem em situação de rua, quando se trata de orientação das ações estatais de proteção de direitos.

Esse argumento se interliga com a concepção criticada por Fineman (2019) no que se refere à crítica do sujeito iluminista como padrão normativo. Como se discute no capítulo anterior, a concepção de um sujeito invulnerável como referencial normativo não apenas é insuficiente para responder às demandas por direitos fundamentais, mas também reforça uma concepção de que a vulnerabilidade é um fator estigmatizante. Essa parece ser a concepção adotada nas decisões acima mencionadas, pois cria uma ideia de que as pessoas que pleiteiam medidas para reduzir a exposição ao risco representam um peso social e, por isso, devem ser atendidas “na medida do possível”, desde que haja previsão orçamentária e cujos custos não comprometam a efetivação/manutenção de direitos aos sujeitos “invulneráveis” que contribuem com a manutenção do Estado.

A leitura da decisão torna possível visualizar o argumento bastante difundido na prática judiciária de que a escassez dos recursos públicos pode justificar a limitação das ações estatais para assegurar direitos sociais⁷⁹.

A “reserva do possível”, todavia, não alcança a tutela dos direitos fundamentais que compõem o núcleo do que se denomina “mínimo existencial”⁸⁰. Esse entendimento tornou-se conhecido no sistema jurídico brasileiro a partir da ADPF 45⁸¹ e majoritariamente aplicado nas ações que visam à prestação estatal no que pertine à saúde.

Apesar da orientação interpretativa do STF e da existência de decisões que validam essa teoria como razão de decidir, quando se trata de tutelar os direitos das pessoas que vivem na zona de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada, o sistema de

⁷⁹Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018, p. 657) descrevem a aplicação da teoria da reserva do possível segundo entendimento majoritário da doutrina e dos tribunais da seguinte forma: “Em vista tanto da dimensão fática, quando da faceta jurídica da “reserva do possível”, passou-se a sustentar que os direitos sociais a prestações materiais estariam sob uma “reserva do possível”, caracterizada por uma tríplice dimensão, a saber: (a) a real disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos sociais; (b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, e, em países como o Brasil, ainda reclama equacionamento em termos de sistema federativo; e (c) o problema da proporcionalidade da prestação, em especial quanto à sua exigibilidade e razoabilidade, no que concerne à perspectiva própria e peculiar do titular do direito.”

⁸⁰ Adotamos nesse estudo a concepção de mínimo existencial de Toledo (2017, p. 114-115) como sendo “(...) a reunião dos direitos fundamentais sociais mínimos, cujo núcleo essencial deve ser garantido judicialmente, por se apresentar como necessário para que se alcance grau elementar de dignidade humana, à qual todo indivíduo tem direito pelo simples fato de ser um indivíduo e não um objeto, como dito.”

⁸¹A transcrição do voto pode ser encontrada no site <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

justiça parece reproduzir a lógica da limitação financeira mesmo quando se trata de salvaguardar direitos básicos diretamente relacionados com a dignidade humana. Essa decisão exemplifica a forma de atuação do Estado que, no plano normativo, reconhece o direito constitucionalmente previsto às pessoas que estão inseridas no contexto de injustiças e vulnerabilidade, mas no plano fático, privilegia a destinação dos recursos estatais para políticas públicas que beneficiam pessoas que não estão nesse contexto (os “contribuintes”)⁸².

Esse argumento de dualidade de interesses entre as pessoas que vivem em situação de rua e “as demais” permeia toda a decisão e marca a razão de decidir mesmo quando se trata de medida que não implica em ônus financeiro. Quando o julgador nega a possibilidade de acomodação das pessoas em situação de rua nas escolas e espaços públicos sob o argumento de que o vírus circularia nesses espaços por mais de 14 dias e que isso poderia expor crianças e adolescentes quando do retorno das aulas, temos a clara “ponderação de direitos”, sendo que a expectativa de retorno às aulas presenciais se sobrepõe à demanda urgente de assegurar abrigo para pessoas que sofrem o risco atual de contágio causado pela permanência nas ruas.

Outro ponto que chama atenção se refere ao indeferimento do fornecimento de barracas, colchões e também de outro ponto de alimentação, sob o argumento de que a adoção dessas medidas implicaria em ônus para o erário. Mais uma vez, vê-se que os argumentos econômicos têm um lugar privilegiado quando contrapostos à tutela de direitos de pessoas que vivem na zona de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada.

O impacto financeiro também marca a decisão do pedido formulado na ação civil pública nº 5234273-19.2020.8.09.0051⁸³, pela qual se pleiteia a inclusão das pessoas que

⁸²“A outro giro, em que pese todas estas considerações e análise crítica da urgência e situação literalmente “calamitosa”, é dever do magistrado também fazer um cotejo de todos os valores ora envolvidos, resguardando-se, em juízo de ponderação, não só os direitos constitucionais da população de rua, mas, também, resguardar os recursos suficientes a toda a sociedade, de forma a se enfrentar, com eficiência, esta pandemia e se colabore para se preservar o sistema de saúde e a própria saúde de todos, considerando que, não pode o Judiciário se “substituir ao Administrador Municipal”, desconsiderando as providências administrativas já tomadas, com noção por vezes inexata dos limites de recursos financeiros e recursos humanos envolvidos, em verdadeiro ativismo judicial sob um viés pernicioso - que presuma sempre o que é melhor para a população, em detrimento do Poder Executivo, retirando a discricionariedade administrativa do representante edilício - que foi eleito justamente para fazer “opções políticas” (3). Entrementes, o Judiciário, legitimado que é pela própria carta constitucional, deve sim ser acionado, em judicialização excepcional, quando os legitimados constitucionalmente a provocá-lo (no caso a Defensoria) enxerguem que, a despeito das escolhas legítimas do Executivo, algumas providências ainda precisam ser tomadas - sob pena de grave violação de direitos fundamentais dos substituídos e, reflexivamente, de toda a população goianiense para se coibir a escalada da COVID-19 de forma exponencial - justamente e, inclusive, criando condições de isolamento social e prevenções sanitárias que levem em conta a população de rua.” (GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29/03/2020).

⁸³ GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5234273-19.2021.8.09.0051, 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juíza: Juliana Barreto Martins da Cunha. Data da publicação 11/06/2021.

vivem em situação de rua acolhidas nas Casas de Acolhidas Cidadãs (CAC I e II) e assistidas nos serviços CENTRO POP e SEAS dentre os beneficiados pelo Programa Renda da Família ou, subsidiariamente, a criação de um novo auxílio financeiro temporário para pessoas que vivem em situação de rua durante a pandemia.

Em sede de tutela de urgência, a decisão indeferiu o pedido sob o argumento de que a decisão teria natureza satisfativa, o que seria vedado pela Lei 8437/92⁸⁴. Ao final da decisão, o juízo destacou que “não compete ao Poder Judiciário exercer juízo de valor quanto aos critérios estabelecidos pela Administração Pública quando da formulação de programas assistenciais”.

A despeito do argumento sobre o impedimento legal para a análise do pedido, acredita-se ser relevante analisar a afirmação de que não compete ao judiciário a análise desse pedido, já que ela é central para compreensão de como o sistema de justiça pode negar garantia de direitos alegando a incompetência constitucional.

Esse argumento também foi adotado pelo juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre em decisão do processo 5021931-14.2020.8.21.0001/RS⁸⁵. Trata-se de uma ação civil pública pela qual a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e a Defensoria Pública da União pleiteiam a condenação do Município de Porto Alegre e a Fundação de Assistência Social e Cidadania a adotar diversas medidas de enfrentamento à pandemia em relação às pessoas que vivem em situação de rua.

Os pedidos foram integralmente indeferidos. No que se relaciona aos pedidos de fornecimento de máscaras, álcool em gel, alimentação, pontos de higienização e abrigo, a decisão indefere sob o argumento de que os planos de enfrentamento apresentados pelas contestantes previam o atendimento de todas essas demandas, conforme se verifica do seguinte trecho da decisão:

(...)Assim, analisando a documentação carreada nos autos e as informações trazidas pelas rés, não vislumbro omissão da Administração Pública com relação à população em situação de rua, isto porque o Município adotou medidas urgentes para atender os vulneráveis durante o período de pandemia do COVID-19, ampliando a quantidade de vagas em abrigos, concedendo auxílios moradia, estendendo horário de acolhimento em albergues, distribuindo cestas básicas e alimentos, além de oferecer novos espaços de higienização.(...). (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de

⁸⁴Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal” (destacamos). (...) § 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação”. Lei 8.437/92.

⁸⁵RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ACP n. 5021931-14.2020.8.21.0001/RS. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Defensoria Pública da União *versus* FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania e Município de Porto Alegre. Juíza: Rada Maria Metzger Kepes Zaman. Data da publicação 04/12/2020.

Justiça do Rio Grande do Sul. ACP n. 5021931-14.2020.8.21.0001/RS. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Defensoria Pública da União *versus* FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania e Município de Porto Alegre. Juíza: Rada Maria Metzger Kepes Zaman. Data da publicação 04.12.2020.

A decisão de valoração da prova para reconhecimento de que o Estado tem cumprido o dever de aplicar medidas para o enfrentamento da pandemia em relação às pessoas que vivem em situação de rua não será analisada nesse estudo, já que o objetivo é a análise dos argumentos normativos e não probatórios⁸⁶.

Entretanto há um pedido cuja fundamentação da negativa chama à atenção. É o pedido de pagamento de aluguel social enquanto durar a pandemia. Esse pleito foi indeferido sob os argumentos de que isso implicaria em beneficiar de forma desigual as pessoas que vivem em situação de rua, e de que não cabe ao poder judiciário se imiscuir na atuação do executivo no que tange a políticas públicas assistenciais. Esses fundamentos constam dos seguintes trechos abaixo transcritos:

(...) Com relação ao item a.7¹² [pedido de concessão de aluguel social] entendo que tal pedido não pode ser acolhido, pois beneficiaria apenas uma parte da população em detrimento de outras. Sabe-se que com a pandemia do COVID-19 muitas pessoas ficaram desempregadas e, em alguns casos, até sem lugar para morar. Assim, impor à Administração Pública que forneça aluguel social a toda população em situação de rua violaria o princípio constitucional da igualdade. (...).

(...)Ademais, não pode o Poder Judiciário imiscuir-se na política pública adotada dentro dos limites da discricionariedade do Administrador Público, eis que cabe ao gestor escolher a política pública mais adequada à realidade do local. (...). (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. ACP n. 5021931-14.2020.8.21.0001/RS. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Defensoria Pública da União *versus* FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania e Município de Porto Alegre. Juíza: Rada Maria Metzger Kepes Zaman. Data da publicação 04.12.2020).

O que chama à atenção nas decisões de Goiás e Rio Grande do Sul é que os princípios constitucionais da igualdade e da separação dos poderes são invocados para justificar a desigualdade fática que contextualiza esse recorte.

As decisões afirmam a impossibilidade de atuação do judiciário para estender benefícios assistenciais de caráter financeiro, alegando que isso gera prejuízo quando se

⁸⁶ Também na ACP 5011121-76.2020.4.02.5001 houve decisão indeferindo o pedido autoral em razão da análise das provas carreadas ao processo. Transcrevemos parte da decisão que expõe a motivação do indeferimento: “(...) No entanto, das manifestações transcritas, conclui-se que os Réus têm adotado medidas para o enfrentamento da Covid-19, inclusive em relação às pessoas em situação de rua, não tendo a parte Autora apresentado qualquer elemento contrário ou prova capaz de desconstituir as ações apontadas”(ESPÍRITO SANTO. Justiça Federal da 2ª Região. ACP 5011121-76.2020.4.02.5001, 5ª Vara Federal Cível de Vitória. Defensoria Pública do Espírito Santo e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Estado do Espírito Santo e Município de Cariacica. Juíza: Maria Cláudia de Garcia Paula Allemand. Data da publicação 10/02/2021).

comparado às demais pessoas que não vivem em situação de rua e que isso importaria em violação da igualdade. Essa concepção de igualdade não é compatível com a descrita pela Constituição da República Federativa do Brasil. A igualdade constitucionalmente prevista e que se adéqua aos objetivos do Estado descritos pelo artigo 3º da norma (Brasil, 1988) é o que se denomina de igualdade material, uma concepção que reconhece que o tratamento dado pelo Estado pode ser diferenciado caso seja necessário para reduzir as desigualdades faticamente estabelecidas⁸⁷. Tal interpretação é a que melhor responde às demandas básicas de legitimação, que versa sobre os termos da cooperação social, os quais, considerando o Estado Democrático e de Direito como parâmetro, devem ser os mais equitativos possíveis.

Dessa forma, pode-se verificar que os argumentos das decisões implicam na distorção da sistemática constitucional de princípios em detrimento da tutela de direitos às pessoas mais afetadas pela vulnerabilidade acentuada.

Também há uma distorção do desenho constitucional da separação dos poderes e funções do Estado. No capítulo dois desse texto, apresentou-se o argumento de Shklar (1989) de que a separação dos poderes é um eixo fundamental para o Estado de Direito, como forma de diluir o poder e minimizar as situações de abuso e, com isso, a exposição das pessoas ao medo e à crueldade. As decisões que abordam esse princípio o invocam para interditar o acesso de pessoas, que vivem no contexto de vulnerabilidade acentuada, às políticas públicas que poderiam mitigar os efeitos da injustiça social da qual surgem as situações de exposição ao medo e à crueldade. Dessa forma, o argumento desnatura a concepção original do princípio e o distorce configurando uma situação de abuso de direito.

Muito se tem criticado sobre a atuação do poder judiciário em relação à análise de políticas públicas que, constitucionalmente, são atribuição do poder executivo. Apesar das diversas concepções que fundamentam essa discussão, para o presente estudo, apenas se analisará a resposta que o sistema de justiça deve dar quando há a formulação de demandas que decorrem da omissão do Estado em efetivar essas políticas públicas. Considera-se que nesses casos, ao conferir a tutela à pretensão autoral, o poder judiciário não estaria usurpando a função executiva, mas efetivando sua função jurisdicional, ao reconhecer a falha materializada pela omissão da política pública (que existe e beneficia pessoas que não vivem

⁸⁷Leal (2013, p. 177)) ao discorrer sobre o princípio da igualdade materializado pela Constituição da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988) afirma que: “(...) os direitos de igualdade material, ao contrário dos direitos liberais, não são conservadores: eles consistem em situações que precisam ser criadas, já existentes, mas que precisam ser consolidadas por meio das ações dos poderes públicos – em outros termos, por meio de políticas públicas capazes de propiciar nova conformação à sociedade, ainda que a médio ou longo prazo.”

em contextos tão graves de injustiça social e de tão acentuada vulnerabilidade) e salvaguardando direitos⁸⁸.

Partindo dessa premissa, ao se verificar que o Estado confere um benefício financeiro de cunho assistencial sob o argumento de necessidade de conferir renda às pessoas vulneráveis em razão da pandemia, haveria razoabilidade em negar a extensão desse benefício a quem vive em situação de rua, que também perdeu a renda somente pelo fato de essas pessoas estarem momentaneamente abrigadas ou receberem serviços dos equipamentos assistenciais? É constitucionalmente possível escolher entre grupos de pessoas afetadas pelo desemprego para que uns recebam uma ajuda de custo enquanto outros, também afetados pela falta de renda, devem se limitar à oferta de alguns serviços que se condicionam ao atendimento de condições que não têm fundamento fora da esfera moral?⁸⁹ Se o Estado alega que a efetivação dos direitos sociais deve observar os limites financeiros (princípio da reserva do financeiramente possível⁹⁰), num contexto de escassez de recursos, não é imperioso concluir que os investimentos devem privilegiar as políticas públicas que beneficiam as pessoas mais afetadas pela injustiça social e pela vulnerabilidade acentuada?

Todas essas questões ficam silenciadas pelas decisões referidas pelo argumento normativo da separação dos poderes e pela alegação da igualdade na sua acepção formal.

Até aqui pode-se perceber que os juízes têm conhecimento do sistema normativo de proteção das pessoas que vivem na intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade. As decisões são fundamentadas com referências aos dispositivos constitucionais e também das convenções de direitos humanos. Também há um cuidado em relacionar a dignidade humana como premissa do Estado. Dessa forma, tem-se o que condiciona as decisões que indeferem os pedidos de tutela de direitos fundamentais não é o desconhecimento da teoria constitucional desses direitos. Com isso, abrem-se duas hipóteses para compreender o motivo

⁸⁸O STF tem reiterado o entendimento de que não há lesão ao princípio da separação dos poderes, quando o sistema de justiça atua para corrigir omissões que resultem em violação aos direitos básicos previstos pela constituição. Sobre esse aspecto citamos o ARE 639337 SP agR, RE 592581RS. Leal (2013, p. 185) afirma que “(...) em que pesem os entendimentos contrários à intervenção do Judiciário, a jurisprudência brasileira tem se posicionado a favor do controle das políticas públicas, entendendo que a atuação administrativa deve ser coerente com os princípios abrigados no texto constitucional, para impor limites à atuação discricionária da Administração Pública, anulando atos contrários aos parâmetros da razoabilidade, proporcionalidade e devido processo legal.”

⁸⁹Nesse ponto nos referimos à proibição de uso de álcool nas unidades de atendimento assistencial ofertados às pessoas que vivem em situação de rua. Há diversas narrativas nas obras citadas nesse estudo de pessoas que foram impedidas de ingressar nos albergues e abrigos, ou expulsas em razão de terem ingerido ou terem em sua posse garrafas de bebidas.

⁹⁰Sobre esse princípio, recomendamos a leitura de Leal, 2013.

de divergências de julgamentos em pedidos tão semelhantes⁹¹: os julgadores não conhecem, ou não reconhecem, os contextos de vulnerabilidade acentuada e de injustiça social, ou os membros do judiciário reconhecem esse contexto, porém estabelecem uma distância entre o plano normativo e o plano fático admitindo que a norma oferece uma diretriz ideal, sem a necessidade (ou mesmo possibilidade) de implementação.

Essas duas possibilidades de compreensão podem ser vistas a partir dos argumentos de existência de um conflito de interesses entre pessoas que vivem em situação de rua e as demais, “os contribuintes”. As decisões caminham no sentido de que o Estado deve escolher a quem assegurar direitos, de forma que a adoção de medidas para minimizar o risco real e imediato em que as pessoas que vivem em situação de rua estão inseridas deve ser “ponderada”, considerando a necessidade de garantir recursos para as demais pessoas que não estão inseridas nesse contexto tão grave.

Esse ponto é o cerne da questão desse estudo da legitimidade da autoridade política, já que a pretensão é a de defender que tais práticas violam o dever estatal de conferir proteção, segurança e, com isso, reduzir a linha de exposição ao medo e à crueldade, especialmente, em relação às pessoas mais expostas às injustiças sociais.

Outro ponto importante nascido da análise das decisões é que ainda que o Poder Judiciário concedesse a tutela aos pedidos formulados e assegurasse os direitos nos casos em que pontualmente se alegou a violação, essas práticas seriam suficientes para garantir a legitimidade da autoridade política do Estado?

Para responder a essa questão, parece necessário analisar de forma mais detida essa relação entre a insuficiência do padrão normativo adotado pelo sistema de justiça para a salvaguarda dos direitos das pessoas inseridas no contexto de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada e a legitimidade da autoridade política do Estado brasileiro.

Propõe-se essa reflexão no capítulo seguinte, quando também se retoma a discussão do primeiro capítulo sobre o problema da legitimidade da autoridade política, pelas lentes do liberalismo do medo (SHKLAR, 1989), após verificar que as falas das vítimas das injustiças e as decisões do sistema de justiça apontam que as práticas estatais não são efetivas para reduzir a linha de exposição ao medo. Que, ao contrário, a resposta do Poder Judiciário a essas

⁹¹Ressaltamos que as ações analisadas até aqui e informadas pelas defensorias públicas versam sobre o enfrentamento à pandemia em relação às pessoas que vivem em situação de rua. Dentre as ações os pedidos são quase semelhantes entre todos os Estados e circundam a adoção de medidas de abrigo, isolamento, fornecimento de alimentação e insumos para proteção e prevenção, atendimento de saúde das pessoas contaminadas, testagem e concessão de benefício assistencial pela perda da atividade financeira.

demandas cria e alimenta o contexto de injustiça e vulnerabilidade; impõe aos que estão inseridos neste contexto, a crueldade e a violência; ou ainda, naturaliza a falta de ações do executivo para reduzir esses contextos, sob o argumento de vedação de atribuição em razão do princípio da separação dos poderes ou pelo argumento da “reserva do financeiramente possível”.

5 LIGANDO OS PONTOS: UMA ARTICULAÇÃO DAS LENTES E NARRATIVAS COM A TEORIA DA LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE POLÍTICA

Nos capítulos anteriores apresentou-se o campo de forças conceitual, assim como os contornos do eixo empírico dessa pesquisa. Agora se pretende articular cada um dos pontos para responder à pergunta: considerando-se, de um lado, o desenho constitucional de um Estado Democrático de Direito, e, de outro, os contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada em que estão inseridas as pessoas que vivem em situação de rua, por que podemos afirmar, por razões boas e suficientes, que o Estado brasileiro não é legítimo do ponto de vista do exercício da sua autoridade política?

Inicialmente, retoma-se cada parte integrante do eixo analítico e normativo desta pesquisa. Em um primeiro momento, recupera-se a formulação do liberalismo do medo, segundo a concepção de Shklar (1989), para, na sequência, recorrerá concepção de injustiça da referida autora (SHKLAR, 1990) e a concepção de vulnerabilidade, segundo Fineman (2019). No que tange à vulnerabilidade retoma-se o argumento a partir da sua dimensão política, que permite a compreensão de que o Estado distribui desigualmente a vulnerabilidade dentre as pessoas. Com isso, aproxima uns, em relação aos demais, do risco de danos e das situações de crueldade.

Volta-se ao problema da falta de abrangência da proteção normativa às pessoas que vivem em um contexto/dentro da zona de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada. Ressalta-se, todavia, não se tratar unicamente de um problema de legalidade. Defende-se que se trata principalmente de uma questão de legitimidade porque as ações do Estado importam em uma insuficiente proteção das liberdades e direitos que devem ser assegurados a todas e cada uma das pessoas. Essa retomada é importante porque ela mostra que o Estado coloca pessoas em situação de maior exposição ao medo e à crueldade e falha novamente ao não as proteger contra o dano quando estas buscam judicialmente a salvaguarda de direitos.

Para ligar todos esses pontos à questão central proposta, qual seja, aquela sobre a legitimidade da autoridade política, será necessário apresentar algumas considerações sobre esse tema e tecer comentários sobre como ele será abordado.

Inicialmente é preciso afirmar que a legitimidade, tal como aqui tratada, não se confunde ou se encerra na legalidade. No universo do direito, a legalidade e a legitimidade, em diversos momentos, parecem se confundir a tal ponto que, para aqueles que atuam junto

ao sistema de justiça, a norma justifica-se por si só, desde que sua produção tenha sido decorrente do procedimento legislativo definido por esse mesmo sistema.

Apesar disso, é imperioso diferenciar essas duas concepções, sobretudo porque aqui se pretende discutir a justificação do poder estatal e do seu exercício. Logo, tem-se a necessidade de explicitar que a dimensão da legitimidade transcende a discussão legal.

Ao longo dessa pesquisa, propôs-se a análise da perspectiva ofertada pela concepção de liberalismo do medo de Shklar (1989). O liberalismo é uma família de concepções muito divergentes em diversos pontos, que se encontram na exigência de que o Estado garanta as liberdades de todas e cada uma das pessoas⁹², ou, de outra forma, que a legitimação do exercício da autoridade seja inteligível por todas e cada uma das pessoas. Muitas divergências decorrem da forma como isso pode ser alcançado, porém, o fundamento da teoria liberal versa sobre essa questão.

Partindo do referido fundamento, tem-se que a legitimidade do exercício do poder deve estar atrelada à justificação deste, tendo como finalidade o alcance da proteção das liberdades a todas as pessoas e a cada uma delas. Portanto, a lei deve estar fundada nesse objetivo, ou não estará justificada. Essa orientação alcança todo conjunto de normas, de modo que se o sistema normativo não alcança a proteção das liberdades de cada pessoa, ele não é legítimo.

Voltando à Shklar, a autora escreve na obra *Legalism* (1964) argumentos que parecem versar sobre esse ponto ao propor uma abordagem crítica sobre o jusnaturalismo e positivismo. A autora corrobora a perspectiva do jusnaturalismo ao defender o argumento de que a lei é orientada por um conteúdo ideológico e da ligação necessária entre Direito, Política e moralidade. Por outro lado, Shklar reconhece a imprescindibilidade da lei como instrumento de proteção às pessoas, em especial às que ela denomina “minorias permanentes”⁹³.

⁹²Sobre a característica comum do liberalismo Shklar afirma que: “O liberalismo tem apenas um objetivo primordial: para garantir as condições políticas necessárias para o exercício de liberdade pessoal” (SHKLAR, 1989, p. 21).

⁹³Camilloto analisa o argumento de Shklar sobre o Direito em ligação necessária com a moralidade e com a Política e, portanto, afastada da neutralidade pretendida pelo legalismo. Segundo o autor: “Na tentativa de pensar sobre as conexões entre a moralidade, a Política e o Direito no campo do liberalismo, o ceticismo de Shklar coloca a ética, enquanto espaço não-neutro em relação à compreensão das situações de injustiça, em perspectiva política. Esse movimento intelectual também é fundamental para compreensão do Direito como um espaço que não pode ser caracterizado pela neutralidade em relação à paisagem política que ajuda a construí-lo (Gatta, 2018a, p. 110). Não existindo por si mesmo, o Direito não é autojustificável. Ele deve sempre ser visto e revisto em conexão com a moralidade e a Política. Legalism é uma crítica (i) ao Direito Natural como ideologia de consenso, (ii) à inabilidade do Positivismo Jurídico de reconhecer sua própria posição como uma forma de ideologia e (iii) à geral exposição da legalidade como ideologia ‘por si mesma’ nos julgamentos políticos internacionais (Gatta, 2018a, p. 111). Rejeitando a ilusão da neutralidade do Direito, Legalism defende a

Essa análise fundamentará o posterior argumento da autora de que essas duas correntes seriam relevantes, cada uma a seu modo, como ferramentas para a proteção das pessoas contra a crueldade e o medo (SHKLAR, 1989).

A partir dessa concepção articula-se os elementos trazidos na pesquisa com a legitimidade de três formas.

A primeira versa sobre um ponto de convergência entre legalidade e legitimidade, uma vez que versa sobre o fato de o Estado brasileiro se comprometer constitucionalmente a garantir direitos que, no plano fático não asseguram e isso leva a maior exposição das pessoas a quem esses direitos não são assegurados ao risco de exposição à crueldade e ao medo (uma perspectiva de vulnerabilidade na sua dimensão política). No caso, trata-se de um descumprimento legal, mas também de ilegitimidade, uma vez que essa norma justifica o exercício do poder do Estado porque estabelece direitos a todas as pessoas e a cada uma delas como forma de reduzir o âmbito de exposição de todas e todos ao medo e à crueldade.

Nas duas abordagens posteriores, a discussão sobre a legitimidade transcenderá o argumento legal porque vai se relacionar com as respostas que o poder judiciário (um braço do Estado constitucionalmente criado para a salvaguarda das liberdades) oferece àqueles que buscam tutela contra as violações causadas pela negação a esses direitos.

Na segunda articulação, o argumento de ilegitimidade se relacionará com a resposta às demandas. Defende-se que as decisões que indeferem os pedidos deduzidos nas ações, ainda que justificadas por uma forma de interpretação legal (a despeito de haver formas de interpretação que confirmam maior amplitude da tutela judicial aos direitos), são ilegítimas, considerando a necessidade de justificação imposta pelo Estado de Democrático e de Direito que deve ser comprometido com a redução da exposição de todas as pessoas (e em especial das mais vulneráveis) à linha do medo e da crueldade (SHKLAR, 1989)⁹⁴.

Por fim, no terceiro ponto, a análise da legitimidade transcende o conteúdo da decisão para versar sobre o padrão normativo adotado. Nesse sentido, a reflexão proposta é que, ainda que o poder judiciário, por meio das decisões judiciais concedesse os pedidos deduzidos nos processos, essas respostas não seriam suficientes para justificar o exercício legítimo da autoridade do Estado porque o padrão normativo adotado pelo sistema de justiça do homem

legalidade como uma posição ideológica dentre outras: a proteção de ‘minorias permanentes’. Não estando fundado numa concepção de indivíduo forte, independente e empoderado, a legalidade deve estar voltada à proteção dos sujeitos não-empoderados, abusados e intimidados (Gatta, 2018a, p. 111). Shklar propõe que a legitimidade da legalidade deriva da possibilidade de ela ser instrumento de políticas de tolerância e de pluralismo prioritárias num Estado de Direito.” (CAMILLOTO, 2020, p. 3-4).

⁹⁴Entendemos assim como Shklar (1998) que a redução da exposição ao medo e à crueldade é condição necessária para o exercício das liberdades as quais o Estado deve garantir.

liberal (FINEMAN, 2019) e, portanto, invulnerável, não é capaz de reduzir a zona de injustiça e vulnerabilidade em que estão inseridas as pessoas que vivem em situação de rua.

Após essas pontuações preliminares passa-se à análise dos pontos que pretendemos interligar.

5.1 Reflexões sobre a legitimidade da autoridade política

A questão central deste estudo tangencia a legitimidade da autoridade política. Está-se diante de um tema tratado pela filosofia e pela teoria política, pelo direito constitucional e pelo encontro de diferentes campos disciplinares preocupados com os limites, o exercício, com as bases da ação, da cooperação e com as possibilidades de institucionalização da política.

Como se antecipou, considerar-se-á a legitimidade da autoridade política sob o aspecto que transcende os limites da discussão sobre legalidade, apesar de, em alguns pontos, convergir com esta. A concepção de legitimidade da autoridade política, neste estudo, parte da perspectiva de Shklar (1989) de que as demandas básicas de legitimação espelham a necessidade de conter a exposição das pessoas à crueldade e ao medo.

Considerando a legitimidade da autoridade política nesses termos, surge a necessidade de especificar quem são as pessoas mais fracas. Para isso será preciso investigar as situações de injustiça.

Shklar (1990) propõe, para uma definição normativa do modelo institucional de um Estado, o olhar para as pessoas submetidas à injustiça. Segundo afirma: “é preciso levar a sério as injustiças”. Isso possibilita apresentar a segunda lente desta pesquisa. Levar a sério as injustiças (SHKLAR, 1990) significará definir os contornos dos contextos de injustiça existentes para, a partir destes, estabelecer os modos pelos quais as exposições às situações de medo e crueldade ocorrem.

Para isso, retoma-se a concepção de Shklar (1990) de que a injustiça é um valor político e, portanto, necessariamente contextual. Ou seja, o que é injusto varia com o lugar, com o tempo e de acordo com o modelo institucional em que a situação se desenvolve. Adotando o Estado brasileiro como objeto, acredita-se que as situações de injustiça que marcam a relação entre o Estado e as pessoas são aquelas em que o Estado não atende à demanda de justificação do exercício do poder, porque não atua para conter a crueldade e o medo decorrentes dessa injustiça.

Ao retomar essa questão, depara-se com um ponto bastante particular dessa relação: a grande extensão das situações de injustiça, isso é, como o Estado brasileiro cria ou aumenta situações de injustiça social em razão do descumprimento do dever de efetivar direitos mínimos a todas as pessoas.

O artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) estabelece, dentre os objetivos do Estado, a redução das desigualdades sociais e regionais⁹⁵. Porém, os indicadores sociais e econômicos apontam um aprofundamento das desigualdades⁹⁶.

As desigualdades sociais, regionais, econômicas são tão profundas e diversas que tornam a injustiça algo trivial no Brasil. Em razão dessa grande quantidade de contextos que são marcados pela injustiça, tornou-se necessária a adoção de um novo elemento para integrar o eixo analítico dessa pesquisa, qualificando os contextos de injustiça. Para isso, apresentou-se, no capítulo três, a concepção de vulnerabilidade de Fineman (2008) que, ao descrever uma dimensão compartilhada por todos de fragilidade e afetação, pretende fugir da estigmatização que a vulnerabilidade pode carregar, por meio da criação de uma imagem de exclusão e incapacidade. Na concepção da autora, a dimensão universal se soma à política a qual ela descreve da seguinte forma:

Inegavelmente universal, a vulnerabilidade humana também é particular: é experimentado exclusivamente por cada um de nós e esta experiência é muito influenciado pela qualidade e quantidade de recursos que possuímos ou podemos comando(FINEMAN, 2008, p. 10).

Defende-se que essa concepção se interliga ao argumento de Shklar (1990) de necessidade de levar a sério as injustiças, na medida em que cria um contexto particular para a análise desse estudo: a zona de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada. É para esse “espaço” que se volta o olhar por acreditar que é nele que estão pessoas mais propensas ao risco de exposição ao medo e à crueldade e que, por isso, é lá que o Estado deve concentrar sua atenção caso esteja comprometido com a redução da exposição ao medo e à crueldade.

⁹⁵ “Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

⁹⁶Sobre números que indicam o aprofundamento das desigualdades no Brasil veja <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estuda-alternativas-para-ajudar-os-mais-pobres>, consultado e, 17 de setembro de 2021. O texto mostra que o Brasil é tem a segunda maior concentração de renda dentre 180 países pesquisados e que o Estado está entre os dez mais desiguais do mundo.

No que se refere aos direitos fundamentais, adota-se o direito à moradia e à vida. Acredita-se que há outros direitos não assegurados a diversas pessoas e grupos que vivem nessas zonas de intersecção, porém, adota-se esse recorte no presente em razão do desenho de pesquisa.

Dentro do recorte do direito à moradia e à vida, descreve-se o contexto das pessoas que vivem em situação de rua. Abriu-se espaço para as narrativas das pessoas constantes de livros e pesquisas já realizadas, considerando a impossibilidade de realização da pesquisa de campo em razão da pandemia, porque reconhece-se que essas pessoas têm um lugar privilegiado de conhecimento de suas realidades e dos contextos de injustiça e vulnerabilidade em que estão inseridos. Em virtude disso, há a autoridade epistêmica para contar de suas experiências, vivências e formas de se relacionar com o Estado e com as pessoas nesse “lugar”.⁹⁷ Essa etapa também é uma exigência do método escolhido para a pesquisa, MAD, que exige a realização de uma pesquisa exploratória para a descrição dos contextos em que surgem as questões que serão analisadas a partir das decisões.

A descrição das rotinas e vivências narradas confere concretude ao “lugar” em que as pessoas estão submetidas à injustiça e, também, à vulnerabilidade acentuada. São falas que contam sobre a insegurança alimentar, a não proteção contra o frio/chuvas, sobre a falta de acesso às condições de higienização. São falas sobre exclusão, silenciamento e

⁹⁷Sobre o lugar privilegiado do conhecimento, citamos o argumento de Elizabeth Anderson (ANDERSON, 2020) sobre o que ela denomina “epistemologia do ponto de vista em geral”. Segundo a autora: “As teorias do ponto de vista afirmam representar o mundo de uma perspectiva socialmente privilegiada epistemicamente. Uma teoria do ponto de vista completo deve especificar (i) a *localização social* da perspectiva favorecida, (ii) seu *escopo* : os assuntos sobre os quais reivindica vantagem, (iii) o *aspecto* da localização social que gera vantagem epistêmica: por exemplo, social papel ou identidade subjetiva; (iv) o *fundamento* de sua vantagem: o que justifica sua pretensão de superioridade; (v) o *tipo* de superioridade epistêmica que alega: por exemplo, maior precisão ou maior capacidade de representar verdades fundamentais; (vi) as *outras perspectivas* em relação à qual reivindica vantagem, e (vii) modos de acesso a essa perspectiva: ocupar o local social é necessário ou suficiente para ter acesso à perspectiva? Muitas reivindicações limitadas de vantagem epistêmica em nome de perspectivas particulares são incontroversas. Os mecânicos de automóveis estão em uma posição melhor do que os consumidores de automóveis para saber o que há de errado com seus carros. A experiência prática no cumprimento do papel do mecânico fundamenta a vantagem epistêmica dos mecânicos, que reivindica confiabilidade superior. As teorias do ponto de vista geralmente afirmam que as perspectivas dos grupos sociais subordinados têm uma vantagem epistêmica em relação a tópicos politicamente contestados relacionados à sua subordinação, em relação às perspectivas dos grupos que os dominam. *Classicamente*, a teoria do ponto de vista afirma que o ponto de vista dos subordinados tem vantagem (1) em revelar regularidades sociais *fundamentais*; (2) ao expor os arranjos sociais como *contingentes* e suscetíveis de mudança por meio de ações combinadas; e (3) na representação do mundo social em relação aos interesses humanos universais. Em contraste, os pontos de vista do grupo dominante representam apenas regularidades sociais superficiais em relação aos interesses do grupo dominante, e *deturpam* como necessário, natural ou universalmente vantajoso” Anderson, Elizabeth, “Feminist Epistemology and Philosophy of Science”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/verbetes/feminismo-epistemologia/>>

desumanização. Está-se diante, portanto, de modos de nomear o que se julga normativamente como injusto.

Nesse ponto pode-se ver que as pessoas que vivem em situação de rua não contam com a proteção estatal no que tange à observância de direitos mínimos e, também, não contam com a proteção do tecido social que deveria existir, considerando a dimensão universal da vulnerabilidade (FINEMAN, 2008).

Em razão dessa situação de abandono formal, normativo e também da estrutura social, justifica-se a análise de que forma o judiciário, como a estrutura do Estado responsável pela salvaguarda dos direitos, responde às demandas nascidas desses cenários.

A análise das decisões judiciais permite a articulação de razões e justificações extraídas das sentenças com a questão da legitimidade da autoridade política sob algumas perspectivas. A primeira delas, e que permeia quase todas as decisões analisadas, surge da dualidade que se criou entre as pessoas que estão inseridas no contexto de injustiça social e vulnerabilidade acentuada e as pessoas que estão “fora desse lugar”.

A maioria das decisões analisadas mostra que o sistema de justiça cria ou consolida o discurso estatal de que os recursos financeiros são escassos e, por isso, deve haver uma escolha sobre os direitos que devem ser garantidos. O problema é que essa diretriz é muito ampla e engloba inúmeras possibilidades. Nas decisões viu-se que as medidas pleiteadas para a garantia aos direitos mínimos para a preservação da dignidade humana, em muitos casos, foram obstadas sob o argumento da necessidade de proteger o erário, sem que houvesse uma clara especificação de quais direitos das demais pessoas seriam preteridos caso os pedidos feitos em favor das pessoas que vivem em situação de rua fossem atendidos.

Essa divisão das pessoas em duas “categorias”, sendo que de um lado estão os sujeitos de direitos e de outro os sujeitos que não cabem nesse sistema de proteção normativa, demonstra a ilegitimidade do Estado porque deixa “de fora” pessoas as quais, em razão dessa exclusão, estão mais especialmente expostas ao medo e à crueldade.

Ademais, essa dualidade de “castas” criadas pelas decisões revela a crueldade política ao orientar a destinação de recursos do Estado de forma prioritária às pessoas menos vulneráveis, enquanto se nega proteção às pessoas mais expostas ao medo e à crueldade em razão dos contextos de injustiça em que vivem. Trata-se de uma inversão da justificação do exercício da autoridade estatal.

O segundo ponto de observação da articulação da análise das decisões com a legitimidade é centrado no descumprimento das normas constitucionais que garantem direitos

essenciais para a proteção das pessoas contra a exposição ao medo e à crueldade. Nesse ponto há uma convergência entre legalidade e legitimidade.

Considerando que a dignidade humana é o fundamento da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), torna-se possível compreender que não podem existir interesses conflitantes quando se trata de tutela de direitos mínimos para a garantia da existência do sujeito, sob pena de violar os termos básicos de cooperação social. Também é possível defender que a tutela constitucional de direitos demonstra que o asseguramento destes a cada uma das pessoas é o fundamento do exercício do poder pelo Estado. Logo, também há uma dimensão da legitimidade.

Já o terceiro ponto de articulação se relaciona com o não reconhecimento pelo judiciário, dos contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada como razão de decidir.

Em que pese todas as decisões afirmarem a existência de um contexto de vulnerabilidade acentuada, a partir dos argumentos para fundamentar a decisão, pode-se ver que essa narrativa não é relacionada como a razão de decidir. Um exemplo disso se verifica na ACP 5152704-30.2020.8.09.0051⁹⁸, em que o julgador defere medidas de proteção contra a exposição ao vírus, como instalação de um ponto de higienização, abrigo das pessoas idosas e com comorbidades, mas nega o aumento da oferta de alimentação e a adoção de medidas de abrigo de forma geral das pessoas que vivem em situação de rua. Nesse caso, tem-se o argumento de que existe uma situação de vulnerabilidade acentuada, mas esse contexto não é considerado como uma razão de decidir.

Considerando que as pessoas idosas e com comorbidades já são destinatárias de medidas prioritárias de proteção e cuidados, verifica-se que essa parte da decisão que deferiu o pedido se justifica sob esse fundamento, e não pelo reconhecimento de que essas pessoas são mais vulneráveis pelo fato de viverem em situação de rua.

Outro exemplo de que não há o reconhecimento do contexto de injustiça social e de vulnerabilidade acentuada em relação às pessoas que vivem em situação de rua, é a negativa da implementação de um novo ponto de alimentação sob a alegação de que o fornecimento de alimentos não pode ser indiscriminado. Decidir dessa forma é negar o contexto das pessoas que vivem em situação de rua e que vivem em situação de insegurança alimentar permanente, sobretudo após o início da pandemia.

⁹⁸ GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29/03/2020.

Por fim, o quarto ponto de articulação das decisões analisadas e a legitimidade dá-se pela constatação de que o padrão normativo adotado pelo Direito (sujeito iluminista) é insuficiente para dar respostas às demandas formuladas pelas pessoas que vivem em contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada para proteção contra a exposição ao medo e à crueldade. Nesse ponto, afirma-se que ainda que o juiz reconhecesse na decisão do processo a existência e relevância desse contexto como razão de decidir, a estrutura normativa não oferece ao julgador ferramentas para atacar a estrutura política e social que cria e reproduz as injustiças e distribui desigualmente a vulnerabilidade.

Sob esse aspecto, a análise das decisões reativa uma crítica comum a Shklar (1990) e a Fineman (2019) que circunda a concepção de padrão normativo fundado no homem iluminista. No capítulo três, apresentou-se esse ponto e retoma-se essa discussão aqui, porque as decisões judiciais referidas parecem exemplificar como esse padrão normativo se revela insuficiente.

Nas decisões em que a fundamentação flutua pela dicotomia entre a garantia de direitos das pessoas que vivem em situação de rua e os “contribuintes”⁹⁹, desconsidera-se o contexto de injustiça social e vulnerabilidade acentuada. Adota-se, com isso, o padrão normativo do homem iluminista, já que considera como equivalentes as circunstâncias daqueles que vivem em situação de rua e das pessoas que têm moradia, invisibilizando as situações de maior insegurança física e emocional vividas por aqueles.

Ao desconsiderar o contexto em que estão inseridas as pessoas em situação de rua, a decisão desconsidera que há uma maximização do risco de contágio em razão da insegurança alimentar, da exposição às condições climáticas, da falta de isolamento. Tudo isso acentua a vulnerabilidade das pessoas que não são idosas, não têm comorbidades, mas que ainda assim são mais vulneráveis à doença quando comparadas às pessoas que não vivem em situação de rua. Ao desconsiderar os contextos e os seus sujeitos, a decisão desconsidera os índices de mortalidade consideravelmente maiores em relação às pessoas que vivem em situação de rua.

Nas decisões em que a fundamentação não tangencia a dualidade entre “pessoas que vivem em situação de rua x contribuintes”, pode-se perceber que há um reconhecimento do contexto de injustiça que orienta a compreensão de maior e mais urgente necessidade de

⁹⁹Designação constante da decisão na ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, descrita e analisada no capítulo anterior.

atuação estatal para a garantia desses direitos em razão da maior exposição dessas pessoas ao risco de danos¹⁰⁰.

Porém, ainda se trata de um reconhecimento pontual e limitado desse contexto, apenas no que toca à relação vulnerabilidade acentuada e a proteção contra a disseminação do vírus. Mesmo nas ações em que há a concessão dos pedidos não se vê o aprofundamento argumentativo para considerar as estruturas desse contexto. Não se reconhece que essa demanda nasce da injustiça social criada e alimentada pelo Estado ao não garantir direitos básicos, assim como também não se reconhece que é o Estado quem incrementa a exposição ao risco que essas pessoas estão submetidas ao distribuir desigualmente a vulnerabilidade, aproximando mais algumas pessoas e grupos, em relação a outros, da linha do medo.

Feita essa retomada dos pontos levantados nesse estudo, passamos a analisar como essas questões se relacionam com a legitimidade do Estado. A forma de relação que será tratada nesse ponto circunda as falhas ou insuficiências do Estado em razão da não contenção da crueldade; em razão do aumento permanente das zonas de vulnerabilidade acentuada; pela insuficiência do sujeito iluminista como padrão normativo para olhar o sujeito de direitos.

Nas próximas seções, vamos detalhar o caminho pela qual chegamos a cada uma dessas conclusões.

5. 2 O efeito Troxler e o Estado brasileiro: a perda da capacidade do olhar periférico

Em 1804 Ignaz Paul Vital Troxler, médico suíço, realizou um estudo sobre a percepção visual que constatou a perda da visão periférica quando se olha ininterruptamente para um ponto central por vários minutos. Essa constatação ficou conhecida como efeito Troxler¹⁰¹.

Esse fenômeno é análogo ao que ocorre com o Estado brasileiro quando se trata da relação Estado/cidadão. Há um olhar estatal ininterrupto para o centro, que ofusca a visão para as periferias. O Estado brasileiro criou no âmbito constitucional o dever de assegurar diversos direitos a cada pessoa, como respostas à demanda básica de legitimação, porém, esse olhar de garantias parece se concentrar apenas nos centros, nas camadas mais distantes das linhas de exposição ao medo e à crueldade.

¹⁰⁰Nesse sentido é a decisão decorrente da ACP n. 1002493-31.2021.4.01.4300, 1ª Vara Federal Cível da SJTO. Defensoria Pública do Estado do Tocantins e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Fundação Nacional do Índio, Estado do Tocantins, Município de Palmas. Juiz: Eduardo de Melo Gama, publicado em 10/04/2021.

¹⁰¹<http://portaldaoftalmologia.com.br/noticias/2885-bizarra-ilus%C3%A3o-de-%C3%B3tica-desaparece-completamente-quando-olhamos-para-ela>.

Na periferia da estrutura social, onde a injustiça se encontra com a vulnerabilidade acentuada, o Estado perde a visão do dever de agir mediante a adoção de políticas públicas para assegurar direitos. Com isso, perde a visão das injustiças que cria ou alimenta; perde a visão de que ele seleciona pessoas e grupos que terão que enfrentar, a cada momento, a violência, os abusos produzidos por esse Estado. Também há um ofuscamento da visão de que estas pessoas estão longe demais do centro para alcançarem o sistema de proteção desses direitos, de salvaguarda contra as violações sofridas.

Esse efeito visual parece projetar a ilegitimidade do exercício de uma autoridade política que age para acentuar a crueldade.

5.3 Reflexões sobre a ilegitimidade da autoridade política: como o Estado brasileiro descumpra o compromisso de reduzir a linha de exposição ao medo e à crueldade

Afirmou-se anteriormente que a negação ao direito de moradia que gera contextos de injustiça não revela, por si só, uma falha do compromisso estatal, já que o Estado não se constitui a partir de um dever com a efetividade da igualdade de recursos, bens e capitais. Afinal, sabe-se que as democracias reais são, do ponto de vista histórico e empírico, compatíveis com algum grau de desigualdade econômica¹⁰². Porém, de acordo com os contextos recriados pelas narrativas trazidas a esse estudo, verifica-se que a injustiça se soma à dimensão política da vulnerabilidade e causa mais acentuada exposição ao medo e isso afeta a legitimidade da autoridade política.

O medo como elemento político tem um especial lugar no argumento de Shklar (1989). Afinal, é contra ele [o medo] que o Estado deve se voltar, minimizando seus efeitos, diminuindo o número de pessoas fora das linhas de proteção contra situações de crueldade.

Para defender que o Estado brasileiro atua criando e incrementando contextos de injustiça e vulnerabilidade que ampliam a linha de pessoas expostas ao medo e à crueldade, torna-se necessário destacar formas de atuação estatal que demonstram essa circunstância.

Retomando as narrativas das pessoas cujos relatos foram trazidos no capítulo anterior, pode-se ver exemplos dessa acentuação do medo. Um deles está contido na narrativa de Maria e Cosme (MATIAS e FRANSISCHINI, 2010), sobre a adoção de ações para o bom convívio com os moradores do bairro como estratégia de sobrevivência. Essa fala revela o medo

¹⁰² Nesse sentido veja-se Przeworski, Adam. *Democracy and the limits of Self-Government*. Cambridge University Press, 2010, capítulo 4.

constante de sofrerem novos ataques que podem ser deflagrados por concidadãos ou pelo poder público, como ocorrido anteriormente.

Tal circunstância mostra a ilegitimidade do exercício do poder estatal, seja por atuar nessas desocupações de forma contrária aos dispositivos e valores constitucionais (ponto de convergência entre a legalidade e a legitimidade), seja por não impedir ou responsabilizar as pessoas que agem dessa forma. Trata-se de condutas ativas e omissivas que revelam o comprometimento do Estado com a criação e incremento do medo.

No exemplo acima retomado, da ocupação de uma área pública pelo grupo de Maria e Cosme, a injustiça social mostra-se pela não garantia do direito à moradia. A não atuação do Estado para garantir o direito a essas pessoas que, a princípio, é um problema de legalidade, dá origem a diversas situações em que essa falta de moradia gera situações de risco de maior exposição ao medo e à crueldade, resultando, por isso, em ilegitimidade.

No caso relatado por nossos personagens, o Estado age com crueldade, ao promover as desocupações de forma irregular e com a destruição dos objetos pessoais dos envolvidos, e também atua de forma omissiva ao não impedir que particulares também promovam “desocupações” por meio de segurança privada. Essas ações e omissões estatais, que nascem da ilegal negação do direito à moradia, resultam na ilegitimidade da autoridade do Estado porque suas ações e omissões resultam na criação e reprodução do medo.

A distribuição desigual das vulnerabilidades também se apresenta na forma de condutas omissivas, materializadas pela não prestação de serviços públicos regularmente garantidos às demais cidadãs e cidadãos. Isso também se revelou na pesquisa a partir das narrativas transcritas, em que pessoas que vivem em situação de rua foram impedidas de transitar pela cidade em transporte público, na recusa de atendimento de saúde em unidades básicas pela falta de documentos.

Outro ponto interligado a este, que também fundamenta o argumento de ilegitimidade, é o comportamento ativo do Estado em distribuir desigualmente a vulnerabilidade que se interliga com as variadas situações de injustiças sociais para formar uma área extensa e profunda, em que se inserem um grande número de pessoas que enfrentam diariamente o medo da agressão pelo poder público e pelos privados com o silêncio conivente do Estado.

Segundo as narrativas transcritas nesse estudo, verifica-se que a distribuição desigual da vulnerabilidade é uma ação estatal, porque é o Estado quem traça a linha que separa aqueles que poderão contar com o sistema de proteção de direitos e aqueles que não terão essa proteção.

Além disso, às margens dessa linha, o Estado também age abusando do poder, promovendo violência como se verifica das ações de *higienização* dos espaços públicos, de uso da força policial para agredir pessoas que, muitas vezes, não conseguem sequer acesso ao sistema de justiça para que estas condutas sejam conhecidas, apuradas com a responsabilização dos envolvidos.

O estudo de Oliveira (2015) relata a exposição ao medo constante e à crueldade. Ela cita como recorrente as práticas de *higienização* de pontos das cidades, a atuação agressiva das forças policiais e das guardas municipais. Essas práticas atestam que o Estado não apenas deixa de atuar para reduzir a exposição das pessoas ao medo e à crueldade, mas também atua para aumentar esse medo, disseminando práticas cruéis contra as pessoas mais sujeitas ao risco e mais distantes de mecanismos de fazer cessar essas condutas.

Até aqui abordou-se neste capítulo os elementos conceituais e normativos para discorrer sobre a atuação do Estado considerando as ações executivas, ligadas às políticas públicas (ou falta delas). De agora em diante, lança-se o olhar sobre a articulação da legitimidade da autoridade política com o eixo empírico a partir da atuação do Poder Judiciário, porque este é constitucionalmente o braço do Estado ao qual se atribuiu a função de salvaguardar direitos e, na falha dos demais poderes, de assegurar que as respostas às demandas básicas de segurança, proteção e os termos da cooperação que justificam o Estado de Direito a todas e a cada pessoa.

Considerando a função jurisdicional, esta também revela práticas de exercício do poder de forma ilegítima. Inicialmente, essa ilegitimidade pode ser demonstrada pela pouca acessibilidade às pessoas que vivem em contextos de injustiça e de vulnerabilidade¹⁰³ ao sistema de justiça. Isso afeta os termos básicos da cooperação social que fundamentam o Estado de Direito. As ações analisadas nesse estudo são ações coletivas propostas pelas defensorias públicas. Embora a substituição processual¹⁰⁴ e a estruturação de uma instituição permanente de defesa das pessoas hipossuficientes no âmbito jurisdicional sejam estratégias importantes para pleitear a tutela de direitos coletivos, verifica-se que são poucas as demandas que chegam ao sistema de justiça, embora as narrativas contenham inúmeros direitos violados sistematicamente.

¹⁰³Justificamos essa afirmação pelo fato de que a estrutura do processo civil impõe como condição da ação a apresentação de documentos de identificação e a representação processual por um advogado ou defensor público, circunstâncias que impedem o acesso de muitas pessoas que vivem em situação de rua.

¹⁰⁴A concepção de substituição processual aqui se relaciona com o fato de uma instituição pleitear a defesa de direito cuja titularidade é de outras pessoas ou grupos. No sistema processual brasileiro, as ações coletivas possibilitam essa modalidade de legitimação extraordinária em decorrência de leis especiais como a Lei 7347/85, que define o rol de legitimado para propor ação civil pública no artigo 5 (Brasil, 1985).

Além disso, o judiciário também se revela ineficaz na atuação da tutela dos direitos quando é acionado. Essa falha advém da negativa dos pedidos sob o argumento da necessidade de “ponderação” entre a garantia do direito e a gestão orçamentária do Estado, mas também pela insuficiência das respostas ainda que concessivas do direito pleiteado.

Ao negar a tutela ao direito pretendido sob o argumento da limitação orçamentária, o judiciário afirma que as demandas básicas de legitimação podem não ser atendidas em relação a algumas pessoas para que haja recursos para atender a outras pessoas que vivem fora dos contextos de injustiça social e vulnerabilidade acentuada. Essa atuação é ilegítima porque fere o núcleo do Estado de Direito na medida em que nega a proteção, segurança para cada pessoa, e é ilegítima porque nega proteção a quem está mais exposto ao medo e à crueldade.

Tal problema persiste ainda que se trate das decisões que reconhecem o direito e deferem os pedidos (além de perfazerem um número menor, comparativamente às decisões que indeferem os pedidos dentro do recorte desse estudo). Isso porque as sentenças consideram como razão de decidir a existência desse contexto de vulnerabilidade acentuada, mas não reconhecem que essa vulnerabilidade é gerada pelo Estado ao distribuir desigualmente o risco de exposição ao medo. Não reconhecem que é o aprofundamento das injustiças sociais que causam essa maior vulnerabilidade. Por não reconhecerem essa intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada como um “lugar” criado e mantido pelo Estado não oferecem resposta suficiente para tutelar os muitos direitos que são inexistentes nesses contextos.

A análise das decisões judiciais mostra que o sistema de justiça não é capaz de assegurar direitos básicos às pessoas que vivem em situação de rua, logo, não atendem à demanda básica de legitimação de um Estado de Direito. As respostas dadas flutuam entre a negativa das pretensões sob o argumento de insuficiência de recursos e da limitação de atribuição em razão do princípio da separação dos poderes e, quando deferem os pedidos, oferece respostas insuficientes para atacar a estrutura de injustiça social que fundamenta o contexto de exclusão que cria e incrementa a exposição ao medo e à crueldade.

Na seção anterior, viu-se que o Estado brasileiro não é capaz de garantir os direitos constitucionalmente definidos a todas as pessoas, sobretudo quando esse olhar se volta para aquelas que vivem na zona de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada. Viu-se que essa não garantia é mais do que uma questão de ilegalidade. Esse descumprimento implica na criação e incremento de situações que resultam na exposição das pessoas ao medo e à crueldade. Isso nos leva à conclusão de que o Estado não é legítimo do âmbito da autoridade política.

Nesta seção, como forma de retomar a análise das respostas do poder judiciário sobre as demandas de proteção de direitos para as pessoas que vivem em situação de rua, pretende-se resgatar as ações e omissões estatais que mostram como esse Estado é ilegítimo.

Pretende-se relacionar três questões centrais para essa conclusão: a primeira sobre como o Estado, na função jurisdicional, não reduz a linha do medo ao não reduzir as grandes zonas de injustiça social; a segunda sobre como o sistema de justiça não reconhece a vulnerabilidade acentuada como uma construção institucional e, com isso, exime-se do dever de corrigir as estruturas que levam a essa proximidade com o risco; a terceira, sobre como o padrão normativo do sujeito invulnerável é mobilizado para operacionalizar essa dinâmica de negação de direitos e manutenção das exclusões do sistema de proteção a despeito do compromisso constitucional de garantia de direitos a todas as pessoas.

A primeira questão se refere à conclusão de que as decisões analisadas não reconhecem a injustiça como um fator de criação ou incremento da crueldade. Nenhuma das decisões reconhece a injustiça social maximizada no Estado brasileiro. Isso possibilita a compreensão de que essa injustiça é naturalizada e, com isso, invisibilizada, nada obstante espriar seus efeitos para uma grande parcela da população. Nesse sentido, podemos defender que o sistema de justiça não leva a sério as injustiças (SHKLAR, 1990).

O segundo ponto dialoga com o argumento apresentado no capítulo três desse estudo. Trata-se da distribuição desigual da vulnerabilidade pelo Estado. Como pode-se perceber, a partir das narrativas das pessoas que vivem em situação de rua, há um contexto em que esses sujeitos estão mais próximos ao risco de dano à vida, à saúde, à dignidade, e esse contexto é criado pelo Estado ao negar a efetivação de direitos. O sistema de justiça, por sua vez, naturaliza essa negação. Ao não reconhecer que é o Estado quem opera essa distribuição desigual da vulnerabilidade, o poder judiciário esquiva-se do dever de determinar a correção dessa estrutura. Ainda que acolha os pedidos formulados, essa decisão não afeta a estrutura desigual que gera as lesões.

Por fim, o terceiro ponto refere-se ao fato de a adoção do padrão normativo do sujeito invulnerável representar um problema porque desconsidera as dificuldades de acesso das pessoas inseridas no contexto de injustiça social e vulnerabilidade acentuada ao poder judiciário, seja em razão das exigências de documentos de que não dispõem, seja em razão das limitações de mecanismos e instituições que atuem na condução desse processo.

Além dessas dificuldades de acesso, há outra materializada pela dificuldade de descrever as demandas e pretensões a partir das categorias jurídicas existentes, porque essas foram criadas para atender o “sujeito invulnerável”. Dessa forma, essas categorias não são

suficientemente efetivas para atender às demandas que nascem das desigualdades agudas que marcam a vida das pessoas que vivem na intersecção da injustiça social e da vulnerabilidade acentuada. Um exemplo disso é a dificuldade de acionar o judiciário pretendendo que o Estado seja condenado a coibir violências que este Estado pratica por meio da sua força de segurança. A saída adotada é retirar esse fato do contexto estrutural e o tratar como um caso isolado, para que possa ser operacionalizado pelas categorias relacionadas à reparação civil, sem que o Estado seja responsabilizado por criar e alimentar uma estrutura que dissemina a violência contra as pessoas que vivem em situação de rua. O sistema de justiça não dispõe, por exemplo, de ferramentas procedimentais para enfrentar esse problema como algo estrutural que marca a atuação das polícias¹⁰⁵. É nesse ponto que o padrão normativo representa uma forma de embasar o compromisso estatal com a negação de direitos, com o silenciamento das violências e com a manutenção das injustiças sociais.

A reflexão sobre esses pontos acima descritos permite concluir que o Estado brasileiro, a despeito da pretensão constitucional de ser um Estado Democrático e de Direito, não responde às demandas de proteção, segurança e aos termos de cooperação e, portanto, não é legítimo do âmbito da autoridade política.

O sistema de justiça, assim como as demais estruturas estatais, age, omite-se e distorce princípios constitucionais criados para a segurança e liberdade de toda e cada pessoa, o que aqui se denomina abuso de direito, pretendendo justificar essas condutas, quando quem demanda a proteção são as pessoas que vivem em contextos de injustiças sociais graves.

A forma pela qual o Estado operacionaliza essa negativa de proteção no âmbito judicial é por meio do padrão normativo.

Ao se estabelecer como categoria operacional do sistema de justiça, o sujeito iluminista/liberal e, portanto, invulnerável, desconsideram-se os contextos de injustiça em que essas pessoas vivem. Ao fazê-lo, naturalizam-se os impactos da negativa de proteção, desconsiderando-se que essas negativas importam em máxima exposição ao medo, à crueldade, ao risco de danos à vida.

Sob o padrão normativo do sujeito invulnerável (FINEMAN, 2019), não se considera o risco acentuado a que essas pessoas estão sujeitas. Com isso, a negativa de tutela não revela o real dano daquela resposta. Um exemplo disso evidencia-sena decisão que negou a

¹⁰⁵Não se desconsidera nesse estudo a existência de estudos para ampliar no âmbito legislativo a atuação do judiciário no caso de litígios estruturais, porém reconhecemos que ainda não se têm a consolidação normativa para essas demandas.

aquisição de barracas, colchões e estruturas de isolamento das pessoas que vivem em situação de rua durante a pandemia em Goiás¹⁰⁶.

Essa decisão pretende equiparar os contextos das pessoas que vivem em situação de rua aos das demais. Ao determinar o abrigamento de forma separada apenas de idosos e pessoas com comorbidades (público considerado de risco de uma forma geral), naturaliza-se o risco maior de contágio e morte ao qual todas as pessoas que vivem em situação de rua estão submetidas. Nega-se o reconhecimento de que viver em situação de rua é, por si, um fator dilatador do risco de contágio e da letalidade. Com isso se lança um véu que encobre a vulnerabilidade acentuada e se possibilita a “justificação” do não investimento do Estado na aquisição de equipamentos para atender às demandas dessas pessoas. Cria-se, com isso, uma ilusão de que se está garantindo o direito de todos de forma igual, mas essa igualdade não é real porque, abaixo dessa camada literal de justificação normativa, está uma realidade desigual escondida sob o verniz aplicado pelo poder judiciário. Com essa atuação o judiciário descumpra ou pelo menos “justifica” o descumprimento dos termos básicos da cooperação que são essenciais ao Estado de Direito.

Nesse sentido, a concepção de Fineman (2008) de que o reconhecimento da vulnerabilidade é essencial para a criação de um Estado responsivo faz sentido, já que é a partir da percepção da vulnerabilidade como característica universalmente compartilhada e, também, como potencial proximidade do risco criado e alimentado pelas estruturas sociais e estatais, que se possibilita a rediscussão e ampliação do olhar sobre a necessidade da contenção das desigualdades e da injustiça.

5.4 O final da jornada nos leva ao começo: A necessidade de levar à sério a injustiça e colocar a crueldade em primeiro lugar como fundamento para o exercício legítimo do poder.

Ao longo dessa pesquisa, intentou-se responder por quais razões o Estado brasileiro é ilegítimo do aspecto da autoridade política. Defendeu-se o argumento da ilegitimidade demonstrando que o Estado cria e incrementa, de forma geral e institucionalizada, situações de injustiça social que expõem ao medo e à crueldade as pessoas que vivem em situação de rua.

¹⁰⁶ GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. ACP 5152704-30.2020.8.09.0051, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29.03.2020.

Considerando o levantamento bibliográfico de pesquisas que consolidam narrativas de pessoas que vivem em situação de rua, bem como a análise das decisões judiciais descritas nos capítulos anteriores, afirma-se que o Estado atua criando e aumentando a linha de exposição ao medo e à crueldade a partir de ações (quando o Estado atua aumentando as situações de injustiça, distribuindo desigualmente a vulnerabilidade), omissões (quando o Estado se queda inerte contra a crueldade imposta pelos demais cidadãos e cidadãs, quando nega o acesso aos direitos sob argumento de vedação à interferência sobre questões orçamentárias) e abusos de direito (quando mobiliza as forças de segurança ou agentes executivos para a prática de ações de *higienização*, impondo, de forma direta e clara, a crueldade e causando medo).

A partir do olhar para o Poder Judiciário, defende-se o argumento de que a função jurisdicional também revela o exercício ilegítimo da autoridade política porque não reconhece que a injustiça e a vulnerabilidade são estruturalmente criadas e alimentadas pelo Estado e, por não reconhecer, não atua para atacar essa estrutura de exclusão que coloca pessoas em situação de maior exposição ao medo e à crueldade.

O judiciário, assim como os demais poderes do Estado, atua mediante ação, omissão e abuso de direito para criar e reproduzir as situações que atacam a pretensão estatal de exercer o poder de forma legítima.

Da leitura das decisões, foi possível verificar que o órgão julgador separa pessoas em *categorias*, “pessoas em situação de rua” e “contribuintes,” como forma de justificar as decisões que negam direitos. Não se trata do reconhecimento da maior vulnerabilidade (no sentido político) das pessoas que vivem em situação de rua para justificar uma atuação prioritária para reduzir à exposição ao medo e à crueldade. Ao contrário, a distinção das pessoas serve para justificar a não proteção efetiva dos direitos dos quais essas pessoas são titulares.

As decisões também revelam que o judiciário atua criando e alimentando a crueldade política mediante condutas omissivas quando, por exemplo, abstém-se de decidir sobre a extensão de benefícios financeiros às pessoas que, sobretudo após o início da pandemia, não tem acesso a alimentos.

Outra forma de atuação que demonstra a acentuação da crueldade política pelo Estado na função jurisdicional é o abuso de direito que marca algumas das decisões. Um exemplo de abuso é a distorção do princípio da separação dos poderes e da igualdade para justificar a não atuação do judiciário para garantir o direito.

Por fim, defende-se que o exercício ilegítimo da autoridade política encontra uma ferramenta de operacionalização relevante no padrão normativo do homem liberal (FINEMAN, 2019). Ao excluir a vulnerabilidade do padrão normativo possibilita-se duas condutas que ensejarão reflexos na discussão da legitimidade. O primeiro é ocultar a dimensão ontológica da vulnerabilidade, o que implica em criar ou justificar distinções em função de estigmas.

O segundo efeito relaciona-se com a dimensão política da vulnerabilidade. O homem iluminista como padrão cria um argumento artificial de que todas as pessoas estão em iguais condições de vida e de segurança como forma de justificar ou ocultar a ação estatal para criar, reproduzir espaços de reprodução de relações e estruturas sociais e políticas marcadas pelo medo e pela acentuação da crueldade.

Por fim, conclui-se esse estudo sabendo que as ações do Estado que revelam o exercício ilegítimo do poder são mais variadas do que as aqui descritas, considerando a existência de muitos outros espaços de intersecção entre a injustiça social e a vulnerabilidade acentuada.

Também se sabe que as discussões sobre a insuficiência do padrão normativo adotado pelo Direito carecem de maior aprofundamento que não seria possível considerando os limites desse estudo.

Porém, considera-se importante a perspectiva apresentada por Fineman (2019) de que a vulnerabilidade desafia a “visão limitada e imprecisa da subjetividade jurídica” ao propor a mudança do padrão normativo como forma de conferir ao sistema jurídico ferramentas melhores para dar respostas às demandas das pessoas que vivem mais próximas do risco de exposição ao medo e à crueldade.

Apesar das limitações desse texto, espera-se ter ofertado uma forma de interpretação das recomendações de Shklar de “levar a sério as injustiças” e “colocar a crueldade em primeiro plano”, além de apresentar elementos dessas concepções tão adequadas para compreender o cenário político jurídico do Brasil.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, E. Feminist Epistemology and Philosophy of Science. **The Stanford Encyclopedia of Philosophy** (Spring 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/feminism-epistemology/#FemiStanTheo>. Acessado em: 05 nov. 2020.
- ASHENDEN, S; HESS, A. Between Utopia and Realism. **The Political Thought of Judith N. Shklar**, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2019.
- BENHABIB, S. **Exile, Statelessness, and Migration. Playing chess with history from Hannah Arendt to Isaiah Berlin**. Princeton University Press, New Jersey, 2018.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. Malheiros, São Paulo, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 16 nov. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 591**, de 06 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acessado em: 20 nov. 2020.
- CAMILLOTO, B. Quem tem medo do liberalismo? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 107, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/747zGBsLKdTdhdWWsc9wCy/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 20 out. 2020.
- CASTEL, R. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. Caderno CRH. **Revista de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 19-40, jan/dez, 1997.
- COLE, A. All of Us Are Vulnerable, But Some Are More Vulnerable than Others: The Political Ambiguity of Vulnerability Studies, an Ambivalent Critique. **Critical Horizons**, v. 17, n. 2, p. 260-277, 2016. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=yrcr20>. Acessado em: 10 nov. 2020.
- DAS, V. **Life and Words. Violence and the descent into the ordinary**. University of California Press, Berkeley, 2007.
- ESPÍRITO SANTO. Justiça Federal da 2ª Região. **ACP 5011121-76.2020.4.02.5001**, 5ª Vara Federal Cível de Vitória. Defensoria Pública do Espírito Santo e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Estado do Espírito Santo e Município de Cariacica. Juíza: Maria Cláudia de Garcia Paula Allemand. Data da publicação 10.02.2021.

FERREIRA, A. C. **Sociologia do Direito – uma abordagem sociopolítica**. Porto: Vida Econômica, 2019.

FINEMAN, M. A. **The vulnerable subject: Anchoring Equality in the Human Condition**, Yale Journal of Law and Feminism 20, 2008.

_____. Vulnerability and Social Justice. **University Law Review**, 2019, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3352825> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3352825>. Acessado em: 02 dez. 2020.

FREUD, S. **Group Psychology and the Analysis of the ego**. Disponível em: <http://www.freudonline.com.br/livros/volume-18/vol-xviii-2-psicologia-de-grupo-e-a-analise-do-ego-1921/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

FORRESTER, K. Experience, Ideology, and the Politics of Psychology, In ASHENDEN, S; HESS, A. Between Utopia and Realism. **The Political Thought of Judith N. Shklar**, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, p. 136-157, 2019.

GATTA, G. Rethinking Liberalism for the 21ST Century. **The Skeptical Radicalism of Judith Shklar**, New York, 2018.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **ACP 5152704-30.2020.8.09.0051**, 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juiz: André Reis Lacerda. Data da publicação 29.03.2020.

GOIÁS. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **ACP 5234273-19.2021.8.09.0051**, 4ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros Públicos da Comarca de Goiânia. Defensoria Pública do Estado do Goiás *versus* Município de Goiânia. Juíza: Juliana Barreto Martins da Cunha. Data da publicação 11.06.2021.

KAUFMANN, K. **Conflict in Political Liberalism: Judith Shklar's Liberalism of Fear**, Res Publica, v. 26, p. 577–595, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11158-020-09475-z>. Acessado em: 05 nov. 2020.

LEAL, G. S. Concretização da igualdade material e políticas públicas: visão do Supremo Tribunal Federal, **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 36, p. 173-191, 2013. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/377-1721-1-pb.pdf>. Acessado em: 05 nov. 2020.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000052.pdf>. Acessado em: 02 nov. 2020.

MATIAS, H. J. D. e FRANCISCHINI, R. Desafios da etnografia com jovens em situação de rua: A entrada em campo. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 243-252. 2010. Disponível em: www.scielo.br/prc. Acessado em: 10 nov. 2020.

MONTAIGNE, M. **Ensaio**, Companhia das Letras, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, M. M. “**Acham que brotamos das fontes dessa cidade?**” **Uma etnografia sobre o cotidiano de sobrevivência de pessoas em situação de rua em Natal/RN**. 2015. 119f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

OLIVEIRA, M. A. e ALCÂNTARA, L. B. C. Direito à alimentação da população em situação de rua e a pandemia da COVID-19. **Ser Social. Alimentação, Abastecimento e Crise**, Brasília, v. 23, n. 48, p. 76-93. jan a jun 2021.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the limits of Self-Government**, Cambridge University Press, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **ACP n. 5021931-14.2020.8.21.0001/RS**. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre. Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul e Defensoria Pública da União *versus* FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania e Município de Porto Alegre. Juíza: Rada Maria Metzger Kepes Zaman. Data da publicação 04/12/2020.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. **ACP n.7015098-16.2020.8.22.0001**. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Velho. Defensoria Pública do Estado de Rondônia, Defensoria Pública da União *versus* Município de Porto Velho. Juíza: Inês Moreira Costa. Data da Publicação 03/12/2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, **ACP n. 1049641-77.2020.8.26.0053**, 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo e Defensoria Pública da União *versus* Estado de São Paulo. Juiz: Sérgio Serrano Nunes Filho. Data da publicação 22/10/2020.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006.

SCHEUERMAN, W. Law and Liberalism f Fear. *In* ASHENDEN, S; HESS, A. Between Utopia and Realism. **The Political Thought of Judith N. Shklar**, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, p. 47-66, 2019.

SHKLAR, J. **Legalism**. Harvard University Press, Cambridge, 1964.

_____. **Men & Citizens: A Study of Rousseau's social theory**. Harvard University Press, Cambridge, 1969.

_____. **Montesquieu by Judith Shklar**. Oxford University Press, New York, 1987.

_____. **Ordinary Vices**. Harvard University Press, Cambridge, 1984.

_____. **The faces of Injustice**. Yale University Press. New Heaven, Connecticut, 1990.

_____. **The liberalism of fear. Liberalism and Moral Life**. Cambridge, 1989.

SOLER, A e LIMA, V. **A pandemia que ninguém vê**. SP Invisível. São Paulo. 2020.

THOMSON, M. A tale of two bodies. The male body and feminist legal theory. *In* FINEMAN, M. **Transcending the Boundaries of Law_ Generations of Feminism and Legal Theory**, Routledge-Cavendish, London, UK, p. 143-155, 2010.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **ACP 0014292-95.2020.8.27.2706**, 2ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Araguaína. Defensoria Pública do Estado do Tocantins *versus* Município de Araguaína. Juiz: Sérgio Aparecido Paio. Data da publicação 06/07/2020.

TOCANTINS. Justiça Federal da 1ª Região. **ACP 1001804-81.2021.4.01.4301**, 1ª Vara Federal Cível da SSJ de Araguaína, TO. Defensoria Pública do Estado do Tocantins, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho *versus* União Federal, Fundação Nacional do Índio, Estado do Tocantins e Município de Araguaína. Juiz: Victor Curado Silva Pereira. Data da publicação 02/05/2021.

TOCANTINS. Justiça Federal da 1ª Região. **ACP 1002493-31.2021.4.01.4300**, 1ª Vara Federal Cível da SJTO. Defensoria Pública do Estado do Tocantins e Defensoria Pública da União *versus* União Federal, Fundação Nacional do Índio, Estado do Tocantins, Município de Palmas. Juiz: Eduardo de Melo Gama. Data da publicação 10.04.2021.

TOLEDO, C. **MÍNIMO EXISTENCIAL – A Construção de um Conceito e seu Tratamento pela Jurisprudência Constitucional Brasileira e Alemã**, PIDCC, Ano VI, v.11 n. 01, Aracaju, p.102-119, fev/2017. Disponível em: www.pidcc.com.br. Acessado em: 20 out. 2020.

WEFFORT, F. C. Dilemas da legitimidade política. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, v. 4, n. 3, São Paulo, p. 07-30, 1988. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451988000200002. Acessado em: 12 dez. 2020.

WILLIAMS, B. From Freedom to Liberty. The Construction of a Political Value. *In* **The Beginning was the Deed: Realism and Moralism in Political Argument**. ed. Bernard Williams and Geoffrey Hawthorn, p. 75–96. Princeton, NJ: Princeton University Press.

APÊNDICE A – Mensagem encaminhada por e-mail a cada defensoria pública estadual

Excelentíssimo(a) Coordenador(a),

A par de cumprimentá-lo(a), sirvo-me do presente para expor e solicitar o que segue.

Sou aluna do curso de pós-graduação do programa “Novos Direitos, Novos Sujeitos” da Universidade Federal de Ouro Preto e defensora pública estadual no Estado do Tocantins. Em virtude dessa experiência profissional, minha pesquisa para a dissertação tem como objeto a análise da resposta dada pelo sistema de justiça às demandas das pessoas que vivem em situação de rua, em especial durante o período da pandemia.

Considerando a missão constitucional da Defensoria Pública de promover o acesso à justiça às pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social, acredito que os processos propostos pela instituição possibilitam fazer uma análise sobre como o sistema de justiça, notadamente o Poder Judiciário, responde às pretensões de salvaguarda de direitos desse grupo de pessoas.

Dessa forma, a presente mensagem tem por objetivo solicitar as seguintes informações:

1. Houve a proposição de ação coletiva (de qualquer modalidade) em favor de um grupo ou da coletividade de pessoas que vivem em situação de rua no seu Estado, entre março de 2020 e o momento atual? Caso tenha havido, qual o objeto do pedido e número dos respectivos processos?
2. Ainda que não seja o responsável direto pelo acompanhamento processual, o núcleo é signatário ou coautor ou, de alguma forma prestou auxílio/assistência ao órgão de execução, instituição ou organização que resultou em uma ação coletiva em favor de pessoas que vivem em situação de rua nesse período?
3. Essas ações propostas já tiveram algum ato decisório, ainda que em sede de tutela de urgência ou evidência?

As ações podem ter relação direta ou não com a pandemia. Caso seja possível, solicito o envio de cópia da petição inicial e da decisão.

Caso não seja atribuição desse núcleo/ unidade o atendimento de demandas de pessoas em situação de rua, peço a gentileza de informar o setor, unidade, órgão de execução ou núcleo para onde devo encaminhar o presente.

Informo que os dados solicitados serão exclusivamente destinados à pesquisa acima mencionada. Considerando a exiguidade do tempo restante para o depósito da dissertação, solicito, por gentileza, a resposta ao presente no prazo de quinze dias.

Desde já agradeço imensamente a atenção.

Atenciosamente.

Elydia Leda Barros Monteiro
Discente PPGD UFOP
Matrícula 10223

APÊNDICE B – Tabela de endereços eletrônicos, formas de contato e respostas enviadas pelas defensorias públicas à mensagem enviada.

Estados	Forma contato	Apresentou resposta	Propôs ações	Tem decisão	Pedidos deferidos	Pedidos indeferidos
AP	Protocolo geral	Sim	Não	---	---	----
RR	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	---
AC	Núcleo DH	Não	Prejudicado	---	---	---
RO	Núcleo DH	Sim	Sim	Sim (1)	Sim (1)	----
AM	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	----
PA	Núcleo DH	Não	Prejudicado	---	---	----
TO	Núcleo DH	Sim	Sim (3)	Sim (3)	Sim (1)	Sim (2)
MA	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	----
PI	Diretoria núcleos	Não	Prejudicado	---	---	----
RN	Protocolo geral	Não	Prejudicado	---	---	----
PE	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	----
CE	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	----
AL	Protocolo geral	Não	Prejudicado	---	---	----
BA	Núcleo POPRUA	Sim	Não	-----	-----	-----
PB	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	---
SE	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	---
GO	Núcleo DH	Sim	Sim (3)	Sim (2)	Sim	Sim
MT	Núcleo	Não	Prejudicado	---	---	---
MS	Núcleo	Sim	Não	-----	-----	-----
DF	Núcleo	Não	Prejudicado	---	---	---
RS	Núcleo DH	Sim	Sim (1)	Sim (1)	não	Sim
PR	Fale conosco	Não	Prejudicado	---	---	---
SC	Núcleo	Não	Prejudicado	---	---	---
ES	Núcleo	Sim	Sim (2)	Sim (1)	não	sim
RJ	Atendimento ao cidadão	Sim	Prejudicado	---	---	---
SP	Atendimento ao cidadão	Sim	Sim (2)	Sim (2)	Sim (1)	Sim (1)
MG	Núcleo BH	Sim	Sim (1)	Sim (1)	não	sim