



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB**  
**Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas**  
**Curso de Direito**

**AMANDA COSTA ALTOÉ**

**PROJETO DE LEI DISTRITAL**  
**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICA DE COTAS DE EMPREGO**  
**NAS EMPRESAS PRIVADAS**

**Brasília**  
**2019**

**AMANDA COSTA ALTOÉ**

**PROJETO DE LEI DISTRITAL**

**PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICA DE COTAS DE EMPREGO NAS  
EMPRESAS PRIVADAS**

Projeto de lei apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Anna Luiza de Castro Gianasi.

Brasília  
2019

**AMANDA COSTA ALTOÉ**

**PROJETO DE LEI DISTRITAL  
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: POLÍTICA DE COTAS DE EMPREGO  
NAS EMPRESAS PRIVADAS**

Projeto de lei apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientadora: Anna Luiza de Castro Gianasi.

Brasília, 09 de outubro de 2019.

Banca Examinadora

---

Anna Luiza de Castro Gianasi

---

Mariana Cirne

## RESUMO

O presente projeto de lei tem por finalidade a implementação de uma política de cotas de emprego para pessoas em situação de rua nas empresas privadas. O estudo buscou compreender o fenômeno da população em situação de rua em consonância com a responsabilidade social empresarial. O primeiro capítulo revela a realidade dessa população e a sua dificuldade na inserção no mercado de trabalho, o que demonstra a ineficiência das atuais políticas públicas voltadas ao setor e impõe às empresas uma atuação positiva com relação aos direitos fundamentais. O segundo capítulo buscou demonstrar o impacto do emprego no desenvolvimento social dos cidadãos e, ainda, explanar as políticas públicas já existentes voltadas à inserção dessas pessoas no mercado de trabalho. Por fim, o último capítulo elucida como o setor empresarial é capaz de contribuir no desenvolvimento social dessa população, na medida em que suas condutas em prol da coletividade também podem impactar positivamente no desenvolvimento econômico da empresa. Para tanto, foram analisados documentos e referências bibliográficas concernentes ao tema – e de referência no âmbito nacional e internacional, como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos de John Ruggie chancelados pela ONU, o Relatório do Encontro Nacional de População em Situação de Rua elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, entre outros. Concluiu-se pela existência de um avanço ideológico no tocante à responsabilização social das empresas em relação ao cumprimento dos direitos basilares do ser humano, sendo imperioso o desenvolvimento da legislação brasileira no sentido de exigir das empresas o cumprimento de suas responsabilidades sociais na ascensão de grupos estigmatizados, como a população em situação de rua.

**Palavras Chave:** População em situação de rua. Responsabilidade social empresarial. Direitos fundamentais. Política de cotas de emprego. Direito ao trabalho.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	7
<b>2 DIREITO AO TRABALHO</b> .....	16
<b>2.1 O emprego como forma de ascensão social</b> .....	17
<b>2.2 Políticas públicas em favor da população em situação de rua e o mercado de trabalho</b> .....	19
<b>3 RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS PRIVADAS NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	28
<b>CONCLUSÃO</b> .....	39
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	42
<b>ANEXO A</b> .....	46

## INTRODUÇÃO

A presente proposta de projeto de lei tem por objetivo a implementação de uma política de cotas para pessoas em situação de rua nas empresas privadas e pauta-se na estigmatização dessas pessoas em vulnerabilidade social, que encontram dificuldades na inserção no mercado de trabalho.

A problemática por trás do projeto envolve a responsabilidade social das empresas privadas e a violação dos direitos humanos e fundamentais da população em situação de rua, notadamente no que toca ao direito ao trabalho inerente a todo e qualquer indivíduo (art. 6º, CF). Se de um lado têm-se a obrigação do Estado de promover tais direitos, de outro há a responsabilidade social das empresas privadas, enquanto principais entes provedores de emprego no âmbito social.

O primeiro capítulo do presente trabalho analisará, através de entendimentos doutrinários e dados estatísticos, o conceito de população em situação de rua e as suas principais características, além dos múltiplos fatores que provocam este fenômeno.

Serão abordados os aspectos relevantes voltados ao estigma que marca essa população, relacionado à desigualdade social e ao preconceito e, principalmente, as razões pelas quais são detentores de direitos, com respaldo na legislação nacional e internacional.

No segundo capítulo, o direito ao trabalho será objeto de aprofundamento, de modo que serão explanados (i) o emprego como forma de ascensão social para a população em situação de rua e (ii) as políticas públicas em favor desse segmento no mercado de trabalho existentes no Brasil.

Considerando que os fatores que levam as pessoas às ruas decorrem primordialmente de uma situação de pobreza extrema, verifica-se por meio de dados estatísticos que o desemprego e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho são causas determinantes para a vivência e a permanências nas ruas.

No âmbito municipal e estadual existem algumas iniciativas legislativas e programas que promovem a integração no mercado de trabalho de pessoas em situação de rua, inclusive com a colaboração de empresas voluntárias que, em parceria com os governos, tentam resgatar a cidadania dessa população vulnerável, como se verá no Capítulo 2.2 deste estudo.

Contudo, considerando que ainda são rasas e insuficientes as políticas públicas voltadas para esse público, porquanto não atendem às suas necessidades específicas, o Capítulo 3 do presente trabalho tratará sobre a responsabilidade social das empresas privadas na

concretização dos direitos da população em situação de rua, enquanto maiores provedores do desenvolvimento econômico e geradores de empregos.

O referido capítulo versará primordialmente sobre a corresponsabilidade do Estado, da sociedade civil e, principalmente, das empresas privadas na concretização de direitos humanos e fundamentais, para além dos interesses econômicos.

Para a fundamentação do presente projeto de lei foram analisados documentos e referências bibliográficas concernentes ao tema, e de grande referência no âmbito nacional e internacional, como o Relatório do Encontro Nacional de População em Situação de Rua elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos de John Ruggie chancelados pela ONU.

Além disso, foram objeto de aprofundamento as iniciativas legislativas – tanto em âmbito distrital, como federal – voltadas ao tema e os programas já existentes instituídos pelo Poder Público que buscam os mesmos objetivos desse projeto.

Conclui-se que o presente trabalho, consubstanciado na proposta de lei de implementação de cotas para pessoas em situação de rua nas empresas privadas, pretende demonstrar a responsabilidade social das empresas privadas para com a população em situação de rua com foco no direito ao trabalho, através da disponibilização de postos de trabalho como uma oportunidade de ascensão para este segmento, de modo a retirar a condição de situação de rua de diversos indivíduos no Distrito Federal.

Para além da mera inserção desse público no mercado de trabalho por meio das atividades empresariais, o objetivo é que as empresas sejam capazes de capacitar as pessoas vulneráveis satisfatoriamente, de modo que essas relações empregatícias possam ser mantidas, gerando estabilidade financeira, maior segurança emocional e consciência de que fazem parte dessa coletividade.

## 1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Dentre as diversas formas de conceituar a população em situação de rua, cumpre destacar o entendimento apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSCF) no I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (ENPSR)<sup>1</sup>, realizado no ano de 2005 em Brasília/DF, organizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS):

A população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente.

A expressão “moradores de rua” comumente utilizada pela sociedade denota certa incongruência na caracterização da população em situação de rua, sob o aspecto material. Isso porque ao categorizá-los primeiramente como “moradores”, pressupõe-se a existência de uma moradia, exatamente o que essas pessoas não têm.

Considerar que suas moradias são as ruas configura manifesto desrespeito e violação de direitos fundamentais, notadamente no que diz respeito ao mínimo existencial consubstanciado no núcleo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, previsto no artigo 1º, III, da CF e, ainda, o direito a moradia do art. 6º da CF.

A “rua” não deveria ser uma opção de moradia para nenhum cidadão, tendo em vista a precariedade das condições mínimas de sobrevivência e a exposição da intimidade e da privacidade, cuja proteção é constitucional, nos termos do art. 5º, X, da CF.

Esse público é marcado pelo estigma decorrente da desigualdade social e do preconceito que permeia o meio social. Para Carlos Bacila<sup>2</sup>, “a palavra estigma deriva do latim Stigma e significa tatuagem”. Antigamente, para distinguir pessoas de “classe inferior, ladrões e loucos”, os romanos tatuavam, nessas pessoas, símbolos facilmente visíveis pelos outros, como sinal de impureza.

---

<sup>1</sup> Para a realização do evento, foram convocados representantes de diversas capitais e municípios com mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Campinas, Rio de Janeiro, Niterói, Londrina, Vitória, Fortaleza, São Luiz e Brasília. Ademais, foram realizadas entrevistas com 11 moradores de rua – dos quais 6 eram homens e 5 eram mulheres – localizados nos seguintes estados: RS, SP, PE, MG, MA e RJ. Na oportunidade, foi elaborado um Relatório do Encontro Nacional de População em Situação de Rua. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019.

<sup>2</sup> BACILA, Carlos Roberto. *Estigmas: um estudo sobre os preconceitos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.



Já para Goffman<sup>3</sup>, estigmatizante é qualquer atributo, não necessariamente físico ou visível, que se diferencia do quadro de expectativas sociais “comuns” de determinado indivíduo. Toda sociedade é formada por uma identidade social sob a qual são estabelecidos atributos considerados normais. Nesse contexto, o indivíduo que apresenta qualquer atributo que frustra as expectativas de normalidade imposta pela sociedade, são considerados estigmatizados.

O estigma que marca essa população naturalmente faz com que não sejam vistos como sujeitos de direitos merecedores de políticas e serviços públicos de qualidade<sup>4</sup>.

Contudo, a compreensão de que são sujeitos de direitos como qualquer outro cidadão emana da própria CF que, em seu artigo 5º estabelece a igualdade entre todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Ademais, a CF prevê explicitamente a assistência aos desamparados como direito social (art. 6º), além de considerar a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamento da República Federativa (art. 1º). Elenca como objetivo fundamental da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a promoção do bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º).

Embora detentores de todos esses direitos, existe uma tentativa de apartação dessa população pela sociedade em razão do preconceito estatizado, o que afeta a concretização de direitos fundamentais, pois a sociedade tende a ocultar esse segmento, como consequência natural de “o que é invisível não mobiliza esforços coletivos”<sup>5</sup>.

Tal invisibilidade impacta diretamente a vida dessa população, como se observa dos relatos de uma das entrevistadas do I Encontro Nacional sobre População de Rua<sup>6</sup>:

[...] [p]orque nós também merecemos ser tratados como gente. Se a gente chega em algum lugar infelizmente ninguém olha, porque você está fedido, porque você está sujo, mas ninguém chega lá para lhe perguntar assim, quais

---

<sup>3</sup> GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, 1980. Porto: Porto Editora, 2003-2014.

<sup>4</sup> OURIQUES, Ciberen. *Do menino ao jovem adulto de rua portador de HIV*. 2005. Dissertação (Mestrado em serviço social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2005.

<sup>5</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019. p. 62.

<sup>6</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019. p. 17.

são suas condições de moradia. Quais são suas condições de alimentação? Quais são suas condições de saúde? De que maneira você dorme? Ninguém chega lá para lhe fazer essa pergunta, não. Infelizmente passa por você e te atropela. E não tem nem a educação de dizer, por favor, sai do meio. Porque eles acham que se tocar, já vão ser contaminados. E isso para nós é doloroso, porque nós somos dignos, nós nos orgulhamos do que nós sabemos fazer, porque nós colaboramos, nós somos colaboradores. Então nós também temos que ser tratados como merecemos ser. Não queremos ser olhados como coitadinhos como um deixa para lá, não. Queremos ser olhados como cidadãos. Nós queremos ser olhados e sermos respeitados.

Esse mesmo sentimento é compartilhado pela maioria das vítimas que se encontram em situação de rua. Inclusive, conforme palavras expressas de um dos entrevistados no evento mencionado, ao falar da sociedade de modo geral, concluiu que “[...] eles têm medo de enxergar a realidade do morador de rua”<sup>7</sup>.

A manifestação de outro entrevistado corrobora com a ideia de discriminação e preconceito sofridos pela população em situação de rua:

Não sei se isso dá para garantir na lei de uma política de atenção à população de rua. Que as pessoas sejam tratadas como pessoas, porque parece que elas não são... Além de estar nessa situação de vulnerabilidade, elas são vistas com olhares discriminatórios. A pessoa está na rua, mas ela é uma pessoa, e tem que ser tratada como alvo de direito e não como um favor<sup>8</sup>.

Nesse sentido, o Coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR/São Paulo) afirma ser necessário dissipar o entendimento de que “mais do que criar espaços para o morador de rua, a luta é pela inserção da população de rua nos espaços”.

Os principais fatores que provocam o fenômeno da população em situação de rua podem ser classificados em fatores intrínsecos e extrínsecos. Quanto aos fatores intrínsecos/biográficos, destaca-se a discriminação enraizada quanto ao gênero e à cor da pele, alcoolismo e uso de drogas, rompimentos de vínculos familiares, nível de escolaridade, saúde mental, perda dos bens, entre outros infortúnios pessoais. Já os fatores extrínsecos/estruturais são consubstanciados pelo desemprego, ausência de moradia, de benefícios governamentais proficientes e de posse de documento pessoal.

---

<sup>7</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf> Acesso em: 14 maio 2019. p. 62.

<sup>8</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf> Acesso em: 14 maio 2019. p. 84.

Verifica-se, portanto, que são múltiplos os motivos pelos quais as pessoas encontram-se nas ruas, ao tempo em que também são múltiplas as realidades desse público. O entendimento de Maria Lúcia Lopes da Silva<sup>9</sup> corrobora com essa perspectiva:

[...] pode-se dizer que o fenômeno população em situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam. Na contemporaneidade, constitui uma expressão radical da questão social, localiza-se nos grandes centros urbanos, sendo que as pessoas por ele atingidas são estigmatizadas e enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade. É um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo.

De acordo com a Pesquisa Renovando Cidadania (atualizada em 29 de outubro de 2018), financiada pelo Fundo de Amparo à Pesquisa (FAP/DF) e realizada pela UnB, existem mais de 2.500 pessoas em situação de rua no Distrito Federal. A pesquisa subsidiou a elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal em uma reunião promovida pela antiga Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos<sup>10</sup>.

Em âmbito nacional, entre 2007 e 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com a UNESCO promoveu uma Pesquisa Nacional censitária e por amostragem da população em situação de rua para um levantamento quantitativo e qualitativo deste segmento. As pesquisas foram realizadas nos municípios com população igual ou superior a 300.000 habitantes, as capitais dos Estados e o Distrito Federal e foi contabilizado um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados. Veja-se o resultado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Levantamento qualitativo e quantitativo da população em situação de rua.

<b>Estereótipo</b>	Predominantemente masculina (82%) e a grande maioria dos adultos (53%) se encontra na faixa etária entre 25 e 44 anos.
--------------------	--

<sup>9</sup> SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005*. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 95.

<sup>10</sup> SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Pela primeira vez, pesquisa da UnB sobre população em situação de rua é apresentada ao Comitê Intersetorial*. 2012. Disponível em: <http://www.sedes.df.gov.br/pela-primeira-vez-pesquisa-da-unb-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-e-apresentada-ao-comite-intersectorial/>. Acesso em 25 set. 2019.

<b>Cor da pele</b>	Em análise conjunta da população em geral e da população em situação de rua, verificou-se que a proporção de negros é substancialmente maior em meio a esse público, porquanto 27,9% das pessoas em situação de rua consideram-se negras, em comparação com a população geral, em que somente 6,2% da população se considera negra.
<b>Renda</b>	Mais de metade dessa população (52,6%) auferem entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 por semana, com sorte.
<b>Educação</b>	74% dos entrevistados sabem ler e escrever e a esmagadora maioria não estuda atualmente (95%). Apenas 3,8% participam de cursos formais e profissionalizantes. 48,4% não concluíram o primeiro grau e 17,8% não souberam responder o nível de escolaridade. Apenas 3,2% concluíram o segundo grau.
<b>Moradia</b>	69,6% costuma dormir na rua, 22,1% costuma dormir em albergues ou outras instituições de apoio e recolhimento e apenas 8,3% alternam entre as ruas e os albergues. Existe uma flagrante divisão no tocante à preferência entre dormir nas ruas ou nos albergues. Enquanto 46,5% dos entrevistados preferem as ruas, 43,8% preferem dormir em albergues.
<b>Causas da situação de rua</b>	Alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desfiliação familiar (29,1%). 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos (que podem estar correlacionados entre si ou ser consequência do outro).
<b>Histórico de internação</b>	Aproximadamente 60% dos entrevistados afirmaram já ter passado por pelo menos uma instituição de internação: 28,1% em casa de recuperação de dependentes químicos; 27% em abrigo institucional; 17% em casa de detenção; 16,7% hospital psiquiátrico; 15% em orfanato; 12,2% na FEBEM ou instituição equivalente.
<b>Vínculos familiares</b>	51,9% possuem parentes próximos. Porém, 38,9% deles não mantêm contato com estes parentes e 14,5% mantêm contato em períodos espaçados (de dois em dois meses até um ano).
<b>Quantos trabalham</b>	70,9% exercem alguma atividade remunerada: 27,5% catador de materiais recicláveis, 14,1% flanelinha, 6,3% construção civil, 4,2% limpeza e 3,1% carregador/estivador. Atuam como pedinte apenas 15,7% das pessoas. 58,6% afirmaram ter alguma profissão, dentre as principais: construção civil (27,2%), comércio (4,4%), trabalho doméstico (4,4%) e mecânica (4,1%). Apenas 1,9% dos entrevistados afirmaram estar trabalhando atualmente com carteira assinada.
<b>Saúde</b>	29,7% possuem problema de saúde, com destaque para: hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), HIV/Aids (5,1%) e problemas de visão/cegueira (4,6%). Apenas 18,7% fazem uso de algum medicamento.
<b>Documentação</b>	24,8% das pessoas em situação de rua não possuem quaisquer documentos de identificação.

<b>Participação em programas governamentais</b>	88,5% não recebem qualquer benefício dos órgãos governamentais. Dentre os que usufruem, destaca-se: a aposentadoria (3,2%), o Programa Bolsa Família (2,3%) e o Benefício de Prestação Continuada (1,3%).
---	---

Fonte: Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua.<sup>11</sup>

Depreende-se que, predominantemente, a população em situação de rua é caracterizada por pessoas adultas, negras, sem escolaridade, sem moradia fixa, com vínculos familiares rompidos, inseridos no mercado de trabalho informal, sem qualquer direito trabalhista, com problemas de saúde e com dificuldades em se beneficiar dos programas governamentais.

O acesso aos serviços de proteção social muitas vezes é inviabilizado, em razão dos limites de abrangência e cobertura pela seletividade dos projetos. A título exemplificativo, caso o cidadão não tenha posse de um documento de identificação, é bem provável que não tenha espaço nos programas promovidos pelo governo.

O termo exclusão social contempla o trinômio expulsão, desenraizamento e privação. A expulsão decorre da abrupta desfiliação com o meio social, de modo que as pessoas em situação de rua perdem suas próprias identidades (desenraizamento) e vivem à margem da simples tentativa de sobrevivência. Diante disso, são privados de seus próprios direitos e liberdades, na medida em que perdem os vínculos integrativos<sup>12</sup>.

O entendimento de Jane Prates, Flávio Prates e Simone Machado<sup>13</sup> se alinha a esse pensamento:

Ao analisarem, por exemplo, expressões como as de ambulantes ou andarilhos associadas à situação de rua, tem-se a caracterização de um sujeito que vive deslocando-se, o que não é um traço comum a esse segmento populacional. O nomadismo dos andarilhos que caracteriza alguns destes sujeitos é, em outros, resultado de sua expulsão de locais onde, por um período, foram aceitos e, em outro momento, são rejeitados, seja porque acumulam objetos no espaço da rua, fazem uso de drogas, têm delírios ou simplesmente porque sua presença incomoda os moradores do bairro, que por determinado período aceitaram sua permanência, ocupando de modo privado o espaço público.

<sup>11</sup> BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua*: diretrizes do Decreto 7.053/2009. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/acoes\\_afirmativas/inclusaooutros/aa\\_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf). Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>12</sup> BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua*: diretrizes do Decreto 7.053/2009. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/acoes\\_afirmativas/inclusaooutros/aa\\_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf). Acesso em: 10 maio 2019.

<sup>13</sup> PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Revista Temporalis*, Brasília, n. 22, p. 193, jul./dez. 2011.

Robert Castel<sup>14</sup> aponta que o conceito de exclusão social “traz a ideia comum de uma margem de indivíduos ou de coletivos fora do tecido social, separados dos laços de sociabilidade comuns e dos códigos de reciprocidade nos quais se articulam as relações sociais”.

Para Peter Alcock<sup>15</sup> a exclusão social tem como fundamento uma situação extrema de ruptura das relações familiares e afetivas, notadamente decorrente do rompimento total ou parcial com o mercado de trabalho e da desfiliação social afetiva. Assim, segundo José de Souza Martins<sup>16</sup> são considerados como vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes.

Outra nuance relevante para o entendimento do contexto das pessoas em situação de rua é a culpabilização imposta pela sociedade ao transferir para elas a responsabilidade exclusiva por não estarem inseridas conforme a sociedade espera e, por conseguinte, exigir delas que por si mesmas alcancem os recursos para rompimento do vínculo com as ruas.

Como políticas a serem implementadas para minimização deste fenômeno, os participantes do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua elencaram os maiores desafios a serem enfrentados com relação à população de rua<sup>17</sup>:

- 1) A produção de informações sobre a população de rua;
- 2) Superar a cultura social do preconceito, da desvalia, da intolerância e do assistencialismo em relação a esse público;
- 3) Apoiar e respeitar o processo de organização, assegurando o protagonismo do segmento e sua autonomia em relação ao Estado e às organizações não governamentais;
- 4) Articular as políticas setoriais e adequá-las às demandas do segmento com base em princípios universalizantes, éticos e com respeito aos direitos humanos;
- 5) Assegurar uma linha contínua de financiamento no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, por meio da utilização de recursos orçamentários próprios, ou concessão de incentivos fiscais a pessoas físicas e jurídicas;
- 6) Assegurar ações educativas de massa, considerando a necessidade de desenvolvimento de campanhas de mobilização e sensibilização para o atendimento da questão, dirigidas à sociedade como um todo;

---

<sup>14</sup> CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. apud SANTOS, Gilmar Trindade dos. *Políticas Públicas para a população em situação de rua*. 2011. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social). Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2011. p. 20.

<sup>15</sup> ALCOCK, Peter. *Understanding Poverty*. 2. ed. London: MacMillan, 1997.

<sup>16</sup> MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2003.

<sup>17</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf> Acesso em: 14 maio 2019. p. 24.

- 7) Mobilizar e adequar os serviços de segurança e justiça, de modo a prevenir e responsabilizar os culpados por crimes cometidos contra a população em situação de rua, revertendo a situação de impunidade;
- 8) Capacitar e habilitar o quadro de pessoal das instituições que prestam atendimento a esse segmento.

Depreende-se que, assim como são vários os fatores que levam essas pessoas vulneráveis às ruas, também são inúmeros os fatores que as fazem permanecer nas ruas.

O tema envolve, portanto, o conceito de “mínimo existencial” e sua repercussão no âmbito prático e jurídico. O termo decorre especialmente do princípio da dignidade da pessoa humana, que reúne um conjunto de fatores e de direitos que são condições para uma existência digna.

Para Ingo Sarlet<sup>18</sup> :

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos<sup>19</sup> conjuga o referido conceito:

Não há quem possa, com seriedade intelectual, afirmar, por exemplo, que uma pessoa tem sua dignidade respeitada se não tiver o que comer ou com o que vestir, se não tiver oportunidade de ser alfabetizada, se não dispuser de alguma forma de abrigo.

O princípio da dignidade da pessoa humana, em sua complexidade axiológica, aspirou a seguinte reflexão trazida por Luís Roberto Barroso<sup>20</sup>:

Dignidade da pessoa humana é uma locução tão vaga, tão metafísica, que embora carregue em si forte carga espiritual, não tem qualquer valia jurídica. Passar fome, dormir ao relento, não conseguir emprego são, por certo, situações ofensivas à dignidade humana.

---

<sup>18</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 62.

<sup>19</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*: FGV, Rio de Janeiro, v. 221, p. 159-188, jul/set. 2000.

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 296.

Em que pese existir uma complexidade jurídica na definição dos efeitos práticos que o dispositivo sobre a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) é capaz de produzir, as balizas que norteiam tal princípio voltam-se para a necessidade de respeitar um núcleo mínimo de dignidade<sup>21</sup>.

Fato é que, como pontuado por Ricardo Lobo Torres, “[a] dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo”<sup>22</sup>.

Dentre toda a gama de direitos violados com relação a população em situação de rua, o presente trabalho busca dar enfoque ao direito ao trabalho como uma das formas de garantia ao princípio da dignidade da pessoa humana e de seus efeitos perante todos os entes envolvidos nesse fenômeno: as pessoas em situação de rua, o Estado, a sociedade civil e as empresas privadas.

---

<sup>21</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo (RDA): FGV*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 159-188, jul/set. 2000.

<sup>22</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 129.



## 2 DIREITO AO TRABALHO

O objeto do presente estudo envolve a (re)inserção no mercado de trabalho da população em situação de rua como instrumento essencial para a concretização de direitos fundamentais, de sorte que, para além da CF, a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>23</sup> também dispõe sobre tal direito.

Os direitos humanos aspiram validade universal, de sorte que revelam um caráter supranacional e reconhecem o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional. Os direitos fundamentais devem ser reconhecidos na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado<sup>24</sup>.

A CF caracteriza o trabalho como um direito social fundamental (art. 6º) e fundamento da ordem econômica (art. 170), além de afirmar que o primado trabalho é base da ordem social (art. 193), juntamente com o bem-estar e a justiça sociais.

Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê, em seu artigo 23º, direitos e condições mínimas de trabalho, nos seguintes termos: “toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego”<sup>25</sup>.

Historicamente, a ideia de trabalho foi construída em dois sentidos principais: uma em que o homem trabalha para sobreviver e outra que ele trabalha para contribuir socialmente. Sob essa perspectiva Roberto Heloani<sup>26</sup> assevera:

O trabalho pode ser visto pelo menos sob duas perspectivas. A primeira se refere à relação, observável em qualquer momento histórico, entre o homem e a natureza, transformando-a em algo útil. A ação humana de transformar a natureza para seu próprio proveito implica também na transformação do próprio homem. Tal condição se reconfigura em vários momentos históricos, que se diferenciam, e constitui a segunda perspectiva: a relação social entre os homens.

O mercado de trabalho, portanto, está vinculado à construção da identidade do sujeito e suas relações sociais, dada sua simbologia em nossa sociedade. Portanto, estar em

<sup>23</sup> Declaração Universal dos Direitos dos Homens. UNIC/RIO 2005, janeiro 2009, DPI/876. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 303.

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 nov. 2019.

<sup>26</sup> HELOANI, Roberto. *Gestão e organização no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 124-125.

pleno gozo das atividades laborativas é associado com viés de dignidade social e as pessoas que não se adequam a essa realidade enfrentam preconceito e discriminação.

## 2.1 O emprego como forma de ascensão social

Considerando que os principais fatores incidentes no fenômeno da população em situação de rua decorrem primordialmente de uma situação de pobreza extrema, verifica-se que o desemprego e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho são causas determinantes dessa problemática de vivência e permanência nas ruas.

Com a aquisição de renda obtida a partir da conquista de um emprego, o cidadão pode conseguir elevar a sua autoestima e ser instado a sair das ruas em busca de oportunidades concretas de melhoria de vida, como a compra de uma casa, a atenção com a própria saúde, a integração social.

Nesse sentido, Maria Lucia Lopes da Silva<sup>27</sup> afirma que:

[p]ara essa população, o trabalho assalariado é a principal referência material, psicológica e cultural, simbolizando possibilidades de desenvolvimento, acesso a melhores condições de vida, felicidade e realização pessoal.

As entrevistas realizadas no evento I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua<sup>28</sup> demonstram a importância do trabalho para esse segmento:

O trabalho é fundamental. Habitação e saúde, saúde é um passo. Eles batem muito na tecla de que o problema é saúde. É saúde, mas uns são sem alternativa, acabam ficando doentes de novo... Esse é o problema maior, o combate à pobreza, mesmo... Precisa ser resolvido na raiz...

[...] E incentivo aos grupos de trabalho. Eu não chamo, assim, de 'economia solidária' e essa coisa assim... Incentivo aos grupos de trabalho, visando gestão, visando que ele faça aquilo que ele sabe fazer, aproveitando as suas potencialidades, porque morador de rua não é só pra reciclar lixo [...] Porque, é claro, não é um serviço que desmereça, não desqualifique, certo? Mas, ele tem outras capacidades que precisam ser vistas.

---

<sup>27</sup> SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005*. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. p. 95.

<sup>28</sup> COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019. p. 83.

Eu acho que uma coisa primordial: a questão da moradia. Fazer alguma coisa com relação à moradia. Depois alguma coisa de trabalho e renda. Eu não estou falando nem de emprego, porque emprego é diferente de trabalho e vice-versa. Então, seria moradia, a questão do trabalho e renda [...] eu vou ter o trabalho eu vou ter casa para morar, eu vou começar a dar passos. A autoestima melhora...

De acordo com a Pesquisa Nacional realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com a UNESCO sobre as pessoas em situação de rua – detalhada no capítulo anterior – o desemprego está presente em 29,8% dos casos relatados pelos entrevistados como o fator principal de permanência nas ruas.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>29</sup> em 2019, a taxa de desocupação cresceu em 14 dos 27 Estados do Brasil no 1º trimestre de 2019. Destaca-se que o número de pessoas desempregadas no Distrito Federal chegou a 233 (duzentos e trinta e três mil) neste período, sendo o maior índice de desemprego na capital nos últimos sete anos.

A inserção no mercado mostra-se cada vez mais distante da realidade do cidadão brasileiro, o que causa maior impacto na população de rua, pois, conforme dados estatísticos da Pesquisa Nacional, a grande maioria carece de capacitação e qualificação profissional, notadamente em razão do déficit na educação<sup>30</sup>.

Com isso, o mundo do trabalho informal (ou subemprego ou emprego precarizado) cresceu quantitativamente, na medida em que se mostra como uma solução de sobrevivência para a população em situação de rua. O trabalho informal é definido por Bruno Durães<sup>31</sup> como “atividades não regulamentadas, tipicamente não capitalistas, direcionadas para a sobrevivência”, em que são suprimidos todos (ou quase todos) os direitos trabalhistas.

Na tentativa de mitigar os efeitos do fenômeno da situação de rua aqui mencionados, notadamente quanto ao direito ao trabalho, é imprescindível denotar a

<sup>29</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua Trimestral*: desocupação cresce em 14 das 27 UFs no 1º trimestre de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24486-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-14-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2019>. Acesso em: 24 ago. 2019.

<sup>30</sup> “74% dos entrevistados sabem ler e escrever e a esmagadora maioria não estuda atualmente (95%). Apenas 3,8% participam de cursos formais e profissionalizantes. 48,4% não concluíram o primeiro grau e 17,8% não souberam responder o nível de escolaridade. Apenas 3,2% concluíram o segundo grau”.

<sup>31</sup> DURÃES, Bruno José Rodrigues. *Trabalho informal, sofrimento e alienação no século XXI: o trabalho nas ruas de Salvador*, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2004. p. 64. Disponível em: <http://www.flexibilizacao.ufba.br/MonografiaBruno.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

responsabilidade social das empresas enquanto principais entes provedores de empregos no Brasil, a qual será abordada com maior profundidade no Capítulo 3 deste trabalho.

## **2.2 Políticas públicas em favor da população em situação de rua e o mercado de trabalho**

O fomento das políticas públicas pelo Estado deve ser prestigiado como forma de dar efetividade aos direitos fundamentais voltados à população em situação de rua. Isso porque, segundo Ana Paula de Barcellos<sup>32</sup>, o princípio da dignidade da pessoa humana exige não só abstenções, como principalmente ações estatais.

Para Ingo Sarlet<sup>33</sup> o direito ao trabalho assume uma função negativa e positiva. Quanto à função positiva, declara:

Na sua função positiva o direito ao trabalho poderá não implicar um direito subjetivo a um lugar de trabalho (um emprego) remunerado na iniciativa privada ou disponibilizado pelo Poder Público, mas certamente se traduz na exigência (no dever constitucional) de promover políticas de fomento da criação de empregos (postos de trabalho), de formação profissional e qualificação do trabalhador, entre outras tantas que poderiam ser referidas e que são veiculadas por lei ou programas governamentais ou mesmo no setor privado.

Nesse contexto, passa-se a expor algumas iniciativas do Poder Público já existentes, cujo objetivo se volta a promover a dignidade da pessoa humana notadamente no âmbito do direito ao trabalho das pessoas em situação de rua.

O I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua subsidiou a elaboração da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto n. 7.053/2009, cujos dispositivos se pretende elevar ao status de lei, por meio do Projeto de Lei n. 5.740/2016 em trâmite na Câmara dos Deputados<sup>34</sup>.

O referido decreto estabelece as diretrizes a serem desenvolvidas pelos entes da Federação que aderirem à Política Nacional e tem como principal objetivo “assegurar o acesso

---

<sup>32</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo (RDA): FGV*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 159-188, jul/set. 2000. p. 174.

<sup>33</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 659.

<sup>34</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Andamento processual*: Apresentação do Projeto de Lei n. 5.740/2016 ao Plenário pelo Deputado Nilto Tatto (PT-SP), em 05/07/2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090339>. Acesso em: 14 set. 2019.

amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” (art. 7º, I).

Em 2012, o Distrito Federal, por meio do Decreto n. 33.779/2012 – assinado pelo governador – foi a primeira unidade federativa a aderir a referida Política Nacional e instalou um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de Rua no DF (Decreto Distrital n. 32.986/2011)<sup>35</sup>. A finalidade da Política instaurada no DF é “implantar políticas públicas de forma intersetorial e transversal, garantindo a estruturação da rede de proteção às pessoas em situação de rua”.

Para tanto, foram estruturados eixos e diretrizes em relação a múltiplos temas que permeiam o fenômeno da população em situação de rua, tais como a inclusão produtiva, os direitos humanos, a saúde, a educação, a segurança, entre outros.

O Eixo VII, referente à inclusão produtiva, vem sendo implementado aos poucos pela Secretaria de Desenvolvimento Social. Destaca-se que o cadastro no Sistema Nacional de Emprego (SINE) e em todos os seus serviços voltados para a população em situação de rua pode ser realizado pelas agências do trabalhador, nas quais é possível verificar a disponibilidade de empregos no Distrito Federal. Essas agências estão distribuídas em todo o território distrital.

Cumprir destacar que a população em situação de rua no Distrito Federal é subsidiada pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), que é uma unidade pública da Assistência Social para atendimento específico dessa população.

O Centro Pop proporciona atendimento com psicólogos, assistentes sociais, pedagogos, educadores e agentes sociais. Também disponibiliza diversas oficinas para a participação das pessoas em situação de rua e os auxilia com instruções e informações sobre seus direitos e sobre o acesso aos benefícios do governo<sup>36</sup>.

No Centro Pop é possível o cadastramento dessa população no Cadastro Único para Programas Sociais, para ser beneficiário de programas governamentais como Bolsa Família, DF sem Miséria, Minha casa, Minha vida, entre outros<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> SINJ-DF. Decreto nº 32.986, de 13 de junho de 2011. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68450/exec\\_dec\\_32986\\_2011.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/68450/exec_dec_32986_2011.html). Acesso em: 25 nov. 2019.

<sup>36</sup> SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Centro Pop*: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Disponível em: <http://www.sedes.df.gov.br/centro-pop/> Acesso em: 22 set. 2019.

<sup>37</sup> Carteira do Idoso, Benefício de Prestação Continuada, Telefone popular, Carta social, Tarifa Social de Energia Elétrica, Isenção de Taxas em Concursos Públicos, Passe Livre para pessoas com deficiência, Identidade jovem.

A partir da edição da Política Nacional, surgiram algumas iniciativas legislativas e programas governamentais no âmbito municipal e estadual que buscam promover a integração no mercado de trabalho de pessoas em situação de rua, inclusive com a colaboração de empresas voluntárias que, em parceria com os governos, tentam resgatar a cidadania dessa população vulnerável.

Dentre os programas promovidos pelo Poder Público no Brasil em favor da população em situação de rua, destaca-se o Programa Trabalho Novo em São Paulo, o Programa Emprego Cidadão em Goiânia e o Programa Estamos Juntos em Belo Horizonte.

O Programa Trabalho Novo foi instituído em 2017 na capital de São Paulo, por meio de um termo de colaboração com a Administração Municipal, com o objetivo de garantir emprego para 20 mil moradores de rua (todos os sem-teto de SP) no interregno de 11 (onze) meses, com a parceria de diversas empresas franqueadoras<sup>38</sup> e com a colaboração da ONG Rede Cidadã.

Segundo dados colhidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo no início de 2019, no decorrer de dois anos do projeto, foram 5.300 pessoas capacitadas, 2.626 contratações realizadas e 1.233 pessoas em situação de rua permanecem empregadas em uma das 130 empresas parceiras<sup>39</sup>.

Destaca-se que o programa alcançou um índice elevado de retenção dos empregados nas empresas (78% das contratações tiveram êxito na continuidade do emprego), o que revela a potencialidade do projeto em atingir a autonomia de pessoas em situação de rua.

Como o programa é sustentado tão somente por doações privadas, a Administração Pública encontrou dificuldades em implementar indicadores de monitoramento dos beneficiários, o que fez com que o projeto perdesse o ritmo com o passar dos anos<sup>40</sup>.

Além disso, o anúncio do Trabalho Novo gerou uma onda de desempregados de outras cidades e estados que migraram para São Paulo em busca de uma vaga de emprego pelo programa, o que obstaculizou o objetivo inicialmente proposto pela Prefeitura de São Paulo.

---

<sup>38</sup> Alphagraphics, Ambev – Chopp Brahma Express, Boali, Bob’s, Centro Britânico, Chilli Beans, China in Box, CNA, Dia%, Dídio Pizza, Divino Fogão, Fast Frame, Fran’s Café, Gendai Japanese Fast Food, Giraffas, Habib’s, Jani-King, McDonald’s, Moldura Minuto, Nutty Bavarian, Onodera Estética, Patroni Pizza, Ragazzo, Rei do Mate, Sóbrancelhas, Sorridents, Vivenda do Camarão, entre outras.

<sup>39</sup> PAMPLONA, Patrícia. *Sem cumprir meta, ação de Dória para empregar morador de rua é extinta*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/sem-cumprir-meta-acao-de-doria-para-empregar-morador-de-rua-e-extinta.shtml?loggedpaywall?loggedpaywall>. Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>40</sup> ZYLBERKAN, Mariana. *Programa para empregar morador de rua em SP perde ritmo e vive impasse*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/programa-para-empregar-morador-de-rua-em-sp-perde-ritmo-e-vive-impasse.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 18 set. 2019.

Outro desafio encontrado pelos idealizadores do projeto foi a crise econômica, que naturalmente ocasionou o declínio nas contratações pelas empresas, as quais já chegaram à média de 100 a 160 carteiras assinadas mensalmente, logo após o lançamento do programa em 2017.

Diante das dificuldades enfrentadas, o programa foi extinto em fevereiro de 2019, sem atingir a meta inicial de empregar 20 mil moradores de rua. O projeto será redirecionado para a capacitação dessa população, sem previsão de metas de empregabilidade e nem de parcerias com empresas<sup>41</sup>.

Já em Goiânia, tramitou o Projeto de Lei n. 2017/00513 na Câmara Municipal, com o objetivo de criar o Programa Emprego Cidadão, no qual as empresas prestadoras de serviços para o Município deveriam reservar 5% (cinco por cento) das vagas de emprego a esse público<sup>42</sup>.

As demais empresas que desejassem aderir ao programa poderiam alcançar, mediante lei específica a ser editada, benefícios tributários, a critério do Poder Executivo. E à todas as empresas que mantivessem em efetivo exercício empregados em situação de rua seria assegurada uma certificação, mediante a entrega do selo “Empresa Cidadã”.

Contudo, o projeto de lei foi arquivado em fevereiro de 2019, após conclusões do parecer emitido pela Consultoria Jurídica da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Goiânia, que concluiu pela existência de vício de iniciativa no projeto de lei<sup>43</sup>.

Quanto ao município de Belo Horizonte, foi instituído o Programa Estamos Juntos, pela Lei n. 11.149/2019 de iniciativa do Executivo, com o objetivo de fomentar e garantir a inclusão produtiva das pessoas em situação de rua através de ações em favor da qualificação profissional; inclusão no mercado de trabalho formal; o estímulo ao empreendedorismo e à economia solidária; a criação de frentes de trabalho no Executivo Municipal ou em instituições parceiras do município.

---

<sup>41</sup> PAMPLONA, Patrícia. *Sem cumprir meta, ação de Doria para empregar morador de rua é extinta*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/sem-cumprir-meta-acao-de-doria-para-empregar-morador-de-rua-e-extinta.shtml?loggedpaywall?loggedpaywall>. Acesso em: 18 set. 2019.

<sup>42</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. *Programa Emprego Cidadão visa atendimento a moradores em situação de rua aptos para o trabalho*, 2017. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/programa-emprego-cidadao-visa-atendimento-a-moradores-em-situacao-de-rua-aptos-para-o-trabalho>. Acesso em: 24 ago. 2019.

<sup>43</sup> CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. *Consulta de processos*: publicação de atos administrativos e outros documentos referentes à atividade administrativa da Casa Legislativa. Disponível em: <http://transparencia.camaragyn.go.gov.br/processos/20170002382/PL> Acesso em: 21 set. 2019.

Em cumprimento ao Decreto n. 17.136, de julho de 2019, que regulamenta o referido programa, 36 pessoas em situação de rua já foram oficialmente inseridas no mercado de trabalho por intermédio das 10 empresas parceiras cadastradas no programa<sup>44</sup>.

O projeto está em processo de regulamentação e as atividades relacionadas à implantação estão sendo operacionalizadas gradativamente pela Subsecretaria de Trabalho e Emprego (SUTE) e pela Subsecretaria de Assistência Social (SUASS).

No âmbito do Distrito Federal, foi promulgada a Lei n. 6.128/2018 que dispõe sobre a reserva de percentual de 2% (dois por cento) das vagas de trabalho em serviços e obras públicas para pessoas em situação de rua no Distrito Federal. Foram excetuadas as empresas mencionadas na Lei federal nº 7.102, que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores.

Segundo informações obtidas junto ao Governo do Distrito Federal (GDF)<sup>45</sup>, ainda não há previsão das referidas cotas nos editais de licitação, em razão de ausência de regulamentação da Lei n. 6.128/2018.

Diante disso, a Secretaria do Trabalho, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social, está trabalhando em um projeto interno para a implementação das referidas cotas nos contratos firmados com o GDF através da criação de um observatório.

Para além dos programas sociais promovidos nos estados e municípios do Brasil por meio de projetos de lei, foram desenvolvidas iniciativas legislativas federais voltadas à integração da população em situação de rua no mercado de trabalho.

No âmbito federal, o Projeto de Lei nº 2.470/2007 altera a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e regulamenta o art. 37, inciso XXI da CF, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, para incluir, como requisito para licitação de obras ou serviços, que o vencedor da licitação admita trabalhadores em situação de rua. O projeto já foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e atualmente aguarda apreciação do Senado Federal.

A política de cotas proposta prevê a contratação de percentual mínimo de 2% (dois por cento) de trabalhadores em situação de rua, sempre que o objeto da obra ou serviço público for compatível com a utilização de mão de obra de qualificação básica, cabendo ao Poder Executivo a regulamentação dessa norma.

---

<sup>44</sup> Informações obtidas junto à Coordenação do Programa Estamos Juntos, na Secretaria de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (Renata Virgínia – Contato: (31) 3277-4212).

<sup>45</sup> Informações obtidas junto ao Diretor das licitações do GDF (Contato: (61) 3313-8494).



De acordo com o art.2º, parágrafo único, incisos I e II do projeto, aos Conselhos de Assistência Social Municipais e do Distrito Federal caberá supervisionar o cumprimento da referida norma e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Conselho Nacional de Assistência Social monitorar e avaliar a aplicação dos dispositivos previstos no projeto de lei.

A relatora do projeto de lei na Comissão de Assuntos Sociais, senadora Rose de Freitas, emitiu relatório favorável ao projeto afirmando que o trabalho é uma das principais formas de inclusão social. Contudo, ressalta que a falta de capacitação prejudica a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho:

Remanescem dúvidas acerca de como garantir a todos o acesso ao mercado de trabalho, sobretudo em uma época em que assistimos ao progresso tecnológico extinguir milhares de postos de trabalho e levar legiões de trabalhadores à condição de desempregados", observa Rose de Freitas em seu relatório<sup>46</sup>.

Importa destacar que a concretização de direitos humanos no âmbito do mercado de trabalho também se mostra possível em outras searas sociais voltadas aos direitos das minorias e/ou pessoas em vulnerabilidade social.

A Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015, mais conhecida como a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, é um dos exemplos de materialização do “princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana”. É o que se vê do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5357/STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 13.146/2015. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ENSINO INCLUSIVO. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.146/2015 (arts. 28, § 1º e 30, caput, da Lei nº 13.146/2015).

1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana. [...]

4. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não

---

<sup>46</sup> SENADO FEDERAL. *Participantes de licitações poderão ter que contratar pessoas em situação de rua*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/06/participantes-de-licitacoes-poderao-ter-que-contratar-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 27 set. 2018.

satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta. [...]

6. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB). 7. A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV.

(STF, ADI 5357, Relator Min. EDSON FACHIN, Julgado em 09/06/2016, Publicado em 11/11/2016).

Veja-se que a lei mencionada foi considerada plenamente constitucional, em razão de seus efeitos sociais positivos. Nessa mesma linha e como forma de proporcionar a inclusão desse segmento no mercado de trabalho, a Lei n. 8.213/1991 (Brasil) prevê a contratação de deficientes físicos nas empresas na seguinte proporção, sob pena de multa:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

I - até 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500.....	3%;
III - de 501 a 1.000.....	4%;
IV - de 1.001 em diante. ....	5%.

§ 1º A dispensa de pessoa com deficiência ou de beneficiário reabilitado da Previdência Social ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a dispensa imotivada em contrato por prazo indeterminado somente poderão ocorrer após a contratação de outro trabalhador com deficiência ou beneficiário reabilitado da Previdência Social.

§ 2º Ao Ministério do Trabalho e Emprego incumbe estabelecer a sistemática de fiscalização, bem como gerar dados e estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por pessoas com deficiência e por beneficiários reabilitados da Previdência Social, fornecendo-os, quando solicitados, aos sindicatos, às entidades representativas dos empregados ou aos cidadãos interessados.

§ 3º Para a reserva de cargos será considerada somente a contratação direta de pessoa com deficiência, excluído o aprendiz com deficiência de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.

Outro segmento destacado pela inovação legislação positiva, foram os egressos do sistema prisional. O art. §5º do art. 40 da Lei n. 8.666/93, instituído pela Lei n. 13.500/2017, prevê que “a Administração Pública poderá, nos editais de licitação para a contratação de serviços, exigir da contratada que um percentual mínimo de sua mão de obra seja oriundo ou egresso do sistema prisional, com a finalidade de ressocialização do reeducando”.

Cabe, ainda, mencionar a reserva do percentual de vagas para pessoas negras nos concursos públicos. A Lei n. 12.990/2014, que instituiu essa política de cotas, foi considerada constitucional, nos seguintes termos da ementa do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 41, a seguir:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE VAGAS PARA NEGROS EM CONCURSOS PÚBLICOS. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.990/2014. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO .

1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 13110238. Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 186 Ementa e Acórdão ADC 41 / DF população afrodescendente. [...]  
(STF, ADC 41, Relator Min. Roberto Barroso, julgado em 08/06/2017, publicado em 17/08/2017).

Um ponto relevante destacado no acórdão é a necessidade de garantia de igualdade material entre os cidadãos, o que ocorre com a distribuição mais equitativa de bens ou, como no caso do presente estudo, por meio de oportunidade de ascensão e desenvolvimento social com um emprego.

Verifica-se que, embora tratem de segmentos sociais diversos, é possível aferir a tentativa objetiva pela concretização de direitos humanos, de modo que se mostra plenamente viável o objeto do presente estudo voltado especificamente à população em situação de rua,

notadamente em razão da ausência de uma lei nacional cujas diretrizes atendam às suas especificidades.

Portanto, o presente projeto de lei visa buscar essencialmente a concretização dos direitos humanos da população em situação de rua através da implementação de uma política de cotas de emprego nas empresas privadas para este segmento, com fundamento na responsabilidade social empresarial, que será detalhada no tópico seguinte.

Tal responsabilidade pode ser destacada nas relações de parceria das empresas que participam voluntariamente dos programas governamentais no acolhimento das pessoas em situação de rua.

Já na seara privada, cumpre destacar um empreendimento inaugurado na cidade de Porto Alegre/RS, chamado Amada Massa. Trata-se de uma iniciativa de reparação social, cujo objetivo é gerar renda para pessoas em situação ou com trajetória de rua e vulnerabilidade social através do emprego formal.

A Amada Massa é um Clube de Pães, no qual o cliente realiza uma assinatura mensal para recebimento de uma unidade de pão por semana. Na padaria, as pessoas em situação de rua são capacitadas para a confecção do pão e ficam responsáveis inclusive por entregá-lo até o endereço do assinante do Clube<sup>47</sup>.

O projeto teve início com 8 empregados em vulnerabilidade social e apenas funcionava duas vezes na semana. Após uma campanha realizada objetivando a arrecadação de fundos para abertura da padaria todos os dias, a Amada Massa atingiu o objetivo e hoje funciona diariamente, o que faz com que alcancem mais contratações.

Os clientes assinantes do Clube mostram-se satisfeitos e orgulhosos pelo projeto ao afirmarem:

- Nada mais gratificante que receber um pão saudável em casa e garantir trabalho, dignidade e renda a quem mais precisa. -Taline
- Acho inspirador ajudar esse projeto que dá autonomia para quem está em situação de vulnerabilidade. – Diego

A Amada Massa é um exemplo concreto de que o olhar de cidadania para o outro pode ser muito benéfico para os negócios. O cumprimento da responsabilidade social deve ser observado não só por uma empresa ou outra, mas sim por todas elas, conforme será demonstrado adiante.

---

<sup>47</sup> AMADA MASSA. *Amada Massa*: clube de pães. Disponível em: <https://amadamassa.com.br/>. Acesso em: 27 set. 2019.

### 3 DA RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS PRIVADAS NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A perspectiva dos direitos fundamentais contribui para redimensionar o desenvolvimento social da população em situação de rua, de modo a atrair a corresponsabilidade do Estado, da sociedade civil e – como foco central do presente estudo – das empresas privadas, no estrito cumprimento de sua responsabilidade social.

O conceito de responsabilidade social das empresas – também denominada como sustentabilidade empresarial ou cidadania empresarial – foi definido por Mônica Cezar<sup>48</sup> como:

o conjunto de atividades que a empresa realiza para atender, internamente, as necessidades dos seus empregados e dependentes e, externamente, as demandas das comunidades, em termos de assistência social, alimentação, saúde, educação, desenvolvimento comunitário e preservação do meio ambiente.

Para Cassia Ferreira<sup>49</sup> o conceito pressupõe a consciência prévia do comportamento empresarial levando em consideração o meio social, de modo que o empresário, em exercício da autonomia da vontade, deve refletir sobre os efeitos que as suas escolhas podem gerar para a coletividade.

No Brasil, o debate acerca da responsabilidade social do setor empresarial ganhou força a partir da década de 1990, com o auge da globalização econômica e o impacto da economia transnacional no mundo, que envolveu as tendências sociais e econômicas, a tecnologia da informação, as fusões e aquisições empresariais, o aumento da concorrência<sup>50</sup>.

Sobreveio, então, uma mudança de interpretação na forma de intervenção social empresarial na realidade brasileira, redefinindo o papel da empresa como agente de mudança social, de modo a assumirem novos compromissos para além das estratégias econômicas voltadas ao mercado, que visam tão somente o lucro.

Isso porque, as empresas são consideradas verdadeiros agentes de promoção do desenvolvimento econômico e social – notadamente pelo papel essencial na geração de empregos –, razão pela qual suas participações ativas nas questões sociais impactam

---

<sup>48</sup> CEZAR, Mônica de Jesus. Responsabilidade social: uma expressão da hegemonia. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, C. C. L. de (Org.). *Trabalho, território, cultura*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 121

<sup>49</sup> FERREIRA, Cassia Bianca Lebrão Cavalari. *A responsabilidade social empresarial e o Direito*. Dissertação (Mestrado em Direito)– PUC São Paulo, São Paulo, 2006. p.71.

<sup>50</sup> MATHIS, Adriana de Azevedo; MATHIS, Armin. Responsabilidade social corporativa e direitos humanos: discursos e realidades. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 131-140, jan./jun. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802012000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802012000100013) Acesso em: 10 set. 2019.

diretamente na construção de uma sociedade mais solidária e justa, junto aos esforços do Estado e da própria sociedade civil<sup>51</sup>.

Em contrário sensu, sob uma perspectiva exclusivista, economistas como Milton Friedman e Theodore Levitt negam a exigência de uma participação empresarial na esfera relativa aos problemas sociais e defendem que a responsabilidade social da empresa se resume ao aumento dos seus lucros<sup>52</sup>.

Ao considerar a responsabilidade social empresarial como uma doutrina subversiva, Milton Friedman<sup>53</sup> afirma que:

[...] existe uma, e apenas uma, responsabilidade social das empresas – a de usar recursos e se dedicar a atividades destinadas a aumentar seus lucros, contanto que permaneça dentro das regras do jogo, o que significa dizer, participar de uma competição livre e aberta, sem enganação ou fraude.

Ainda, sua concepção quanto ao tema – analisada sob a perspectiva da moralidade na atividade empresarial –, bem como a capacidade das empresas de gerar empregos, assume o seguinte posicionamento:

O que significa dizer que o executivo da empresa tem uma “responsabilidade social” em sua capacidade como empresário? Se essa afirmação não for pura retórica, deve significar que ele tem que agir de alguma forma que não seja no interesse de seus empregadores. [...] que, à custa dos lucros da corporação, ele deva contratar desempregados de longa data ao invés de trabalhadores mais qualificados, de forma a contribuir com o objetivo social de reduzir a pobreza. Em cada um desses casos, o executivo estaria gastando dinheiro de outra pessoa em prol de um interesse social.

Theodore Levitt<sup>54</sup> alia-se ao pensamento de Friedman na medida em que denuncia os supostos perigos da responsabilidade social empresarial afirmando: “[c]omo numa boa guerra, o gestor deve lutar com coragem, bravura e, sobretudo, não moralmente.”

Contudo, diferentemente da concepção adotada pelos economistas acima, a responsabilidade social de uma empresa vai muito além da maximização de lucros, devendo

<sup>51</sup> INSTITUTO ETHOS. *Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente*: marco de referência. Disponível em: [https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/04\\_Empresas-e-Direitos-Humanos-na-Perspectiva-do-Trabalho-Decente-%E2%80%93-Marco-Referencial.pdf](https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/04_Empresas-e-Direitos-Humanos-na-Perspectiva-do-Trabalho-Decente-%E2%80%93-Marco-Referencial.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

<sup>52</sup> MATOS, Jaime. Economia: responsabilidade social como vantagem competitiva e estratégica. *Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*, n. 31, out/dez 2005. Disponível em: [http://www.oroc.pt/revista/detalhe\\_artigo.php?id=53](http://www.oroc.pt/revista/detalhe_artigo.php?id=53) Acesso em: 14 set. 2019.

<sup>53</sup> FRIEDMAN, Milton. *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. Disponível em: <http://sociedadeaberta.com.br/a-responsabilidade-social-das-empresas-e-aumentar-os-seus-lucros/> Acesso em: 04 jun. 2019. Tradução de Felipe Alessandro.

<sup>54</sup> LEVITT, Theodore. The Dangers of social responsibility. *Harvard Business Review*, p. 41-50, set./out. 1958.

envolver o comprometimento ético do empresariado, que perfaz também a qualidade de vida dos empregados, da comunidade local e da sociedade como um todo, especialmente da população em situação de rua, que encontra nas empresas uma forma de ascensão social por meio do trabalho.

Nesse sentido, o Professor Fábio Konder Comparato<sup>55</sup> afirma que a função social da empresa prevalece inclusive frente às questões econômicas desenvolvidas pelo empresariado:

Ora, ninguém sustentará, nem mesmo os últimos partidários da “mão invisível” do mercado, que não possa jamais haver conflito ou incompatibilidade entre o objetivo societário de lucro e o dever legal de a companhia exercer uma função social. Verificando-se essa colidência de fins em concreto, qual a solução jurídica? Parece óbvio que ela se encontra na prevalência dos fins sociais...

Fabiane Bessa<sup>56</sup> busca encontrar o equilíbrio entre tais concepções divergentes, em uma interpretação analítica dos fundamentos do Estado Democrático de Direito previstos na CF:

O art. 1º da Constituição da República dispõe que, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, estão “os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa”. Portanto, ainda que integre os princípios fundamentais do Estado Brasileiro, a livre iniciativa – que para o Direito traduz-se na autonomia da vontade – não pode ser identificada com o mercado: a intenção é expressamente de garantir a livre-iniciativa como instrumento de consecução dos valores sociais.

Tal entendimento perfaz o conseqüente da conflituosidade (ou concorrência) entre direitos, cuja aplicabilidade deve ser analisada com base no critério da proporcionalidade, de modo a buscar a máxima efetividade possível aos dois direitos em conflito<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direito Empresarial: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1995. p.12. apud NORA, Luiz Fernando Zen. *Os Direitos Humanos e sua eficácia através da função social da empresa*. 16 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Julia do Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Franca-SP, São Paulo. p. 5. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=101d3ee2395bb1d1>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>56</sup> BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 33. apud NORA, Luiz Fernando Zen. *Os Direitos Humanos e sua eficácia através da função social da empresa*. 16 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Julia do Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Franca-SP, São Paulo. p. 5. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=101d3ee2395bb1d1>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>57</sup> ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. Choque entre direitos fundamentais. Consenso ou controvérsia? *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 189, p. 265-266, jan./mar. 2011. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindadade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

É certo que as empresas com fins lucrativos seriam levadas à falência se pretendessem fazer do benefício social seu objetivo primordial, principalmente levando em consideração a concorrência empresarial que permeia o ramo em que estão inseridas<sup>58</sup>.

Por essa razão, os princípios voltados à iniciativa privada e à autonomia da vontade devem ser interpretados em consonância com os princípios concernentes à proteção dos direitos fundamentais.

Esse equilíbrio equitativo entre a maximização dos lucros e a preocupação com as questões sociais consubstancia-se na teoria das partes interessadas, também chamada de teoria dos *stakeholders*<sup>59</sup>.

O conceito de *stakeholders* compreende todos os agentes que, de maneira direta ou indireta, influenciam na atividade empresarial<sup>60</sup> e, segundo Edward Freeman<sup>61</sup>, José Oliveira<sup>62</sup>, Almir Sousa e Ricardo Almeida<sup>63</sup>, engloba o governo, os consumidores, os clientes, as ONGs, os concorrentes, os empregados, as comunidades, os sindicatos, os acionistas, os fornecedores, a mídia e os financiadores.

A referida teoria pode ser analisada inclusive sob uma ótica estratégica pelas empresas, na medida em que as atitudes empresariais concernentes à responsabilidade social geram impactos em toda a cadeia produtiva da empresa. Considerando que os *stakeholders* são peças fundamentais para o desenvolvimento empresarial, é dever da empresa devolver-lhes outros valores decorrentes das atividades empresariais, como contrapartida<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> GUIMARAES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 211-219, out./dez. 1984. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400031&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400031&script=sci_arttext) Acesso em: 10 set. 2019.

<sup>59</sup> MATOS, Jaime. Economia: responsabilidade social como vantagem competitiva e estratégica. *Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*, n. 31, out/dez 2005. Disponível em: [http://www.oroc.pt/revista/detalhe\\_artigo.php?id=53](http://www.oroc.pt/revista/detalhe_artigo.php?id=53) Acesso em: 14 set. 2019.

<sup>60</sup> OLIVEIRA, José A. Puppim de. *Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 94

<sup>61</sup> FREEMAN, Edward; VEA, John Mc. *A Stakerholder approach to strategic management*. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=263511](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511). Acesso em: 13 set. 19.e

<sup>62</sup> OLIVEIRA, José A. Puppim de. *Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

<sup>63</sup> SOUSA, Almir Ferreira de; ALMEIDA, Ricardo José. *O valor da empresa e a influência dos Stakeholders*. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>64</sup> GONCALVES, Ernesto Lima. Responsabilidade social da empresa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 226-240, dez. 1984. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400033&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400033&script=sci_arttext) Acesso em: 14 set. 19.



Para maior compreensão dos deveres de uma empresa, Archie Carroll<sup>65</sup> dividiu a responsabilidade social das empresas em responsabilidades discricionárias, éticas, legais e econômicas e propôs o seguinte modelo piramidal:

Figura 1: Pirâmide Responsabilidade Social de Archie Carroll.



Fonte: <https://asalome.wordpress.com/2013/05/31/piramide-de-carroll/>

Para o autor, a responsabilidade econômica é a base da atividade empresarial, enquanto entidade lucrativa, que deduz a produção de bens e serviços a serem oferecidos à sociedade. De modo complementar, a responsabilidade legal consubstancia-se no estrito cumprimento das leis positivadas na atividade empresarial. A responsabilidade ética pressupõe a obediência aos princípios éticos e morais da sociedade na qual a empresa está inserida. E, no topo da pirâmide, encontra-se a responsabilidade discricionária e/ou filantrópica que se revela pelas ações e projetos do empresariado voltados à sociedade civil.

Depreende-se que as responsabilidades empresariais ultrapassam o crescimento econômico da empresa e encontram-se diretamente associadas aos direitos fundamentais.

Para Fabiane Bessa<sup>66</sup> tal vinculação pauta-se na necessidade de promover o direito ao desenvolvimento de diversos indivíduos, como um dos aspectos que deve ser interpretado inclusive à luz da normatividade internacional, sob a perspectiva dos direitos humanos:

<sup>65</sup> CARROLL, Archie B. A three dimensional conceptual model of corporate social performance. *Academy of Management Review*, v. 4, p. 497-505, 1979. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/257850?seq=9#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/257850?seq=9#metadata_info_tab_contents) Acesso em: 07 set. 2019.

<sup>66</sup> BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 52

Reconhecida a dignidade da pessoa humana como pedra fundamental dos direitos humanos e como concepção universalista e de identificação de cada indivíduo como pertencente ao gênero humano, a conferir legitimidade ao próprio direito internacional, e afirmada a indivisibilidade dos direitos civis, econômicos e sociais, para uma maior aproximação entre os direitos humanos e responsabilidade social das empresas, em face do direito ao desenvolvimento, como um dos aspectos mais relevantes associados aos direitos humanos na atualidade.

Nesse aspecto, a população em situação de rua mostra-se como um grupo extremamente vulnerável, que necessita de impulsionamento para se desenvolverem pessoal e coletivamente.

Ainda na seara dos direitos humanos e, considerando as controvérsias postas, Aline Albuquerque e Alessia Barroso<sup>67</sup> reuniram argumentos contra e a favor da responsabilização social das empresas quanto aos direitos humanos:

Tabela 2: Argumentos pró e contra sobre a responsabilidade das empresas quanto aos direitos humanos.

<b>Argumentos Pró</b>	<b>Argumentos Contra</b>
As empresas são agentes sociais comprometidos com trabalhadores e a sociedade em geral, logo possuem responsabilidade social.	As empresas não têm obrigações de caráter social, apenas visam ao lucro.
Há, atualmente, um <i>déficit</i> de regulação democrática na regulação global dos mercados.	Atores privados, como as empresas, não detêm obrigações positivas de direitos humanos.
Os direitos humanos são benéficos para os negócios.	Essa obrigação criará prejuízos para as empresas mais socialmente responsáveis, que deverão investir recursos em direitos humanos, causando-lhes concorrência desleal em relação a empresas descomprometidas com tais direitos.

Fonte: ALBUQUERQUE, Aline e BARROSO, Alessia. *Curso de Direitos Humanos*. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2018. p.110.

Peter Muchlisky<sup>68</sup> sugere a estruturação de um sistema de regulação que exija a observância dos direitos humanos pelas empresas no âmbito do trabalho e nas suas relações com a comunidade em geral, como uma alternativa para o equilíbrio da responsabilização

<sup>67</sup> ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Alessia. *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018. p. 110.

<sup>68</sup> MUCHLISKY, Peter T. Human rights and Multinationals: is there a problem? In: KINLEY, David (ed.). *Human rights and Corporations*. Nova York: Routledge, 2016, p. 34-56. Tradução nossa.

quanto aos direitos humanos. Tanto implicaria a adoção de normas regulamentares detalhadas e específicas, capazes de surtir efeito às aspirações por trás da proteção dos direitos humanos, o que encontra respaldo justamente no objeto do projeto de lei ora proposto.

Nesse ínterim, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o grande impacto das atividades empresariais nos direitos humanos, razão pela qual o Conselho de Direitos Humanos da ONU requereu, em 2005, estudos aprofundados sobre os deveres e responsabilidades dos estados e das empresas no tocante aos direitos humanos.

Em 2011, foram aprovados os Princípio Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas – Professor John Ruggie (2008) –, resultantes de seis anos de trabalho<sup>69</sup>.

Os princípios se voltam à implementação de três pilares dos direitos humanos: ‘proteger, respeitar e reparar’, nos seguintes sentidos: (i) proteger, que consiste na obrigação do Estado de proteger os direitos humanos através de políticas, normas e arbitragens apropriadas; (ii) respeitar, que predispõe a responsabilidade social das empresas de respeitar os direitos humanos e (iii) reparar, consubstanciado na necessidade de existência de formas de reparação adequadas e eficazes, em caso de descumprimento desses direitos pelas empresas<sup>70</sup>.

John Ruggie afirma que “os princípios orientadores não porão fim a todos os problemas que rodeiam os direitos humanos, mas sua adoção marca o fim do começo”<sup>71</sup>.

Embora não ostentem caráter vinculativo, tais princípios orientadores foram consagrados a nível mundial, de modo que estabelece padrões internacionais para o escopo das responsabilidades das empresas com os direitos humanos.

A responsabilidade das empresas em respeitar os direitos humanos se referem aos direitos humanos reconhecidos internacionalmente - abrangendo, no mínimo, os direitos estabelecidos na Carta Internacional de Direitos Humanos e os princípios relativos aos direitos fundamentais enunciados na Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre os princípios e direitos fundamentos no trabalho<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> RUGGIE, John. *Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. Disponível em: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>. Acesso em: 03 set. 19.

<sup>70</sup> CONECTAS. *Empresas e direitos humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar*. Relatório final de John Ruggie – Representante Especial do Secretário-Geral. São Paulo: Conectas, 2012.

<sup>71</sup> NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS. *La Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación*. Nueva York e Ginebra: Oficina Del Alto comisionado, 2012.

<sup>72</sup> NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS. *La Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación*. Nueva York e Ginebra: Oficina Del Alto comisionado, 2012.

Nos tratados internacionais de direitos humanos geralmente não se impõem diretamente obrigações legais às empresas no que toca a responsabilidade social. Portanto, a sua imposição, deve ser objeto principalmente da legislação nacional, justamente o objeto do presente projeto de lei proposto.

Em observância aos mencionados Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU foram instituídas diretrizes nacionais pelo Decreto n. 9.571/2018, que estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.

De acordo com o art. 1º, §3º, do Decreto será instaurado o selo “Empresa e Direitos Humanos”, destinado às empresas que voluntariamente implementarem as diretrizes nacionais dispostas do decreto.

Os arts. 4º e 8º do Decreto impõem as seguintes obrigações das empresas:

Art. 4º Caberá às empresas o respeito:

- I - aos direitos humanos protegidos nos tratados internacionais dos quais o seu Estado de incorporação ou de controle sejam signatários; e
- II - aos direitos e às garantias fundamentais previstos na Constituição.

Art. 8º Caberá às empresas combater a discriminação nas relações de trabalho e promover a valorização e o respeito da diversidade em suas áreas e hierarquias, com ênfase em:

[...]

- VI - respeitar e promover o direito de grupos populacionais que tiveram dificuldades de acesso ao emprego em função de práticas discriminatórias;

[...]

- VIII - buscar a erradicação de todas as formas de desigualdade e discriminação;

Além disso, o decreto também prevê as obrigações do Estado com a proteção dos direitos humanos em atividades empresariais:

Art. 3º A responsabilidade do Estado com a proteção dos direitos humanos em atividades empresariais será pautada pelas seguintes diretrizes:

[...]

- IX - criação de plataformas e fortalecimento de mecanismos de diálogo entre a administração pública, as empresas e a sociedade civil;

[...]

- XIII - promoção e apoio às medidas de inclusão e de não discriminação, com criação de programas de incentivos para contratação de grupos vulneráveis;

[...]

- XVIII - priorização de medidas para grupos em situação de vulnerabilidade e situações severas;

Depreende-se que o decreto buscou normatizar a responsabilidade social das empresas, em especial na promoção de medidas protetivas aos grupos vulneráveis, como a população em situação de rua.

Contudo, o art. 1º, §2º, do Decreto vem sendo objeto de crítica pelos estudiosos na medida em que a adesão dos empresários às diretrizes estabelecidas é voluntária, o que representa um verdadeiro retrocesso<sup>73</sup>.

Da análise dos documentos expostos, verifica-se que a responsabilidade frente às questões sociais – especialmente quanto ao fenômeno da população em situação de rua – ultrapassa a esfera da responsabilização estatal e atinge as empresas. Esse é o entendimento de Paulo Arnold e Taís Michelan<sup>74</sup>:

Podemos afirmar que atribuir alguns deveres sociais a essas entidades não significa esquivar o Estado de funções que lhe são próprias. Na economia moderna, ambos devem trabalhar juntos, pois é notório que a atividade empresarial assumiu dimensões extraordinárias que cada vez mais vêm se acentuando nesta época de globalização. A crescente concentração de riquezas que estamos presenciando com os grandes conglomerados empresariais tornará, em não muito tempo, insustentável o ciclo produtivo, caso permaneça essa visão antiquada da empresa capitalista. Importante ressaltar que sua contribuição à sociedade não significa uma diminuição dos lucros. Pelo contrário, podemos felizmente constatar uma sensível melhora nas condições econômico-financeiras das instituições que têm adotado medidas de caráter social. São alternativas viáveis e necessárias a esse novo contexto mundial. A sociedade está cobrando cada vez mais essa atuação.

A participação ativa do empresariado na concretização de mudanças sociais espelha o conceito de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que permite a possibilidade de exigir não apenas do Estado, mas também, dos agentes privados, a atuação positiva quanto aos direitos fundamentais, conforme lições do Professor André Ramos Tavares<sup>75</sup>:

---

<sup>73</sup> PENHA, Daniela. *Novo decreto pode fragilizar cumprimento dos direitos humanos por empresas*. 2018. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/decreto-do-governo-federal-fragiliza-o-cumprimento-dos-direitos-humanos-por-empresas/> Acesso em: 02 set. 2019.

<sup>74</sup> ARNOLD, Paulo Roberto Colombo; MICHELAN, Taís Cristina de Camargo. Novos enfoques da função social da empresa numa economia globalizada. *Revista do Direito Privado*. São Paulo, v. 11, 2002. apud NORA, Luiz Fernando Zen. *Os Direitos Humanos e sua eficácia através da função social da empresa*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Julia do Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Franca-SP, São Paulo. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=101d3ee2395bb1d1>. Acesso em: 20 set. 2019. p. 6-7.

<sup>75</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2003. apud NAKAHIRA, Ricardo. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais*, 2007. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2007.

[...] é exigível não apenas do Estado, mas também dos próprios particulares, a implementação positiva dos direitos fundamentais, e não apenas o respeito a eles (pela não-violação – aspecto negativo).

É certo que a responsabilidade do Estado de colocar em prática sistemas reguladores para a proteção e promoção do desenvolvimento social e político não isenta a responsabilidade atribuída às empresas privadas voltadas às questões sociais, notadamente à proteção dos direitos fundamentais. Desse modo, os dois agentes – Estado e empresas – devem funcionar em conjunto para manutenção da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Em sentido contrário, o economista Milton Friedman defende que a responsabilidade social deveria ser atribuída tão somente ao governo, que seria o encarregado de distribuir renda e justiça social para os membros da sociedade<sup>76</sup>.

Contudo, importa destacar que a responsabilidade social das empresas tem por finalidade complementar a atuação do Poder Público na atuação positiva quanto aos direitos fundamentais, de modo que terá espaço no preenchimento das lacunas deixadas pelo Estado na condução de políticas sociais de qualidade.

Portanto, deve ser papel da empresa atuar diante das omissões estatais, seja pela ausência de organização estrutural da máquina estatal, seja pela ineficiência de políticas públicas decorrentes da inobservância pontual das necessidades sociais.

Além das lacunas deixadas pelo Estado acerca do tema, inexistem normas em vigor capazes de concretizar os direitos fundamentais da população em situação de rua no âmbito do mercado de trabalho.

Por essa razão, uma vez demonstrada a responsabilidade social das empresas privadas, a presente proposta de projeto de lei busca concretizar o direito ao trabalho inerente à população em situação de rua com a implementação de cotas nas empresas privadas para este segmento, de modo a ampliar as suas possibilidades de emprego.

O objetivo do projeto é ratificar que a responsabilidade social empresarial não se mostra como mero dever ético da empresa, mas como uma obrigação que deve ser imposta como regra concorrencial do mercado.

---

<sup>76</sup> FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade. apud SILVA, Antônio Carlos da. *Teoria dos Stakeholders e responsabilidade social: algumas considerações para as organizações contemporâneas*. 2011. 17 f. Dissertação (Pós-Graduação – MBA – Executivo em Gestão Empresarial), UCDB/Portal da Educação, Mato Grosso do Sul, 2011. Disponível em: [http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA\\_DOS\\_STAKEHOLDERS\\_E\\_RESPONSABILIDADE\\_SOCIAL.pdf](http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA_DOS_STAKEHOLDERS_E_RESPONSABILIDADE_SOCIAL.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

Para tanto, as cotas para as pessoas em situação de rua deverão ser desenvolvidas na medida da capacidade técnica de cada indivíduo no ambiente empresarial, devendo a empresa envidar todos os esforços para garantir a permanência e continuidade desses postos de trabalho até que seja retirada a condição de situação de rua dos ocupantes das vagas.

## CONCLUSÃO

Considerando o conceito de população em situação de rua, suas características e o estigma que carregam, é possível aferir as verdadeiras dificuldades que esse público enfrenta cotidianamente.

São muitos os artigos da CF que convalidam com a aceção de que as pessoas em situação de rua são sujeitos de direitos assim como qualquer outro cidadão, razão pela qual merecem especial atenção no tocante aos seus direitos fundamentais, notadamente ao direito ao trabalho.

Com base nos estudos expostos, é possível aferir que o emprego é a principal forma de ascensão social para a população em situação de rua e que a sua ausência pode ser considerada como um grande obstáculo de saída das ruas.

Da evolução histórica do trabalho no Brasil, percebe-se que o mercado de trabalho é capaz de construir a própria identidade de um indivíduo e interfere diretamente nas suas relações sociais. Assim, é consagrado como grande marco de dignidade social e pode impactar negativamente em vários aspectos pessoais daqueles que não conseguem se inserir neste meio.

Em que pese existir diversas políticas públicas e iniciativas legislativas voltadas para a inserção da população em situação de rua no mercado de trabalho, a maioria das ações até então propostas carece de efetividade, seja em razão da inoperância da máquina estatal, seja pela ausência de percepção das necessidades específicas dessa população ou, ainda, pela desistência frente às dificuldades de efetivação encontradas na prática.

De fato, a ressocialização desse segmento encontra obstáculos na atualidade, notadamente pelo cenário de globalização e pela condição de situação de rua dessas pessoas, o que envolve o preconceito da população, hábitos específicos de difícil reparação e vínculos conturbados.

Contudo, os desafios precisam ser superados em estrito cumprimento da máxima efetividade das normas constitucionais, que enaltecem a dignidade da pessoa humana e preceituam o trabalho como um direito social fundamental e como base da ordem social.

Para tanto, deve-se levar em consideração o papel primordial das empresas privadas na concretização de direitos fundamentais da população em situação de rua, sob a concepção de que as obrigações sociais perante este segmento atraem a corresponsabilidade do Estado, da sociedade civil e das empresas privadas, no cumprimento de sua função social.

Fato é que a responsabilidade do Estado, enquanto principal ente de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e promoção do desenvolvimento social, não isenta as



empresas privadas de atuarem positivamente na construção de uma sociedade mais justa, especialmente diante das omissões estatais e das lacunas legislativas.

Sob a ótica da responsabilidade social empresarial, as empresas são grandes agentes de mudança social e devem assumir compromissos positivos perante a sociedade na qual está inserida, com a finalidade de devolver-lhes alguns dos benefícios oriundos de sua atividade empresarial.

Portanto, a responsabilidade social da empresa ultrapassa os interesses econômicos voltados à sua própria rentabilidade e atinge o núcleo da esfera social, consubstanciado principalmente na dignidade da pessoa humana e na concretização do direito fundamental ao trabalho, enquanto principais entes provedores de emprego.

Em que pese a temática enfrentar posições divergentes acerca da função social da empresa, a interpretação à luz da CF e das normas internacionais de direitos humanos, explanadas neste estudo, permite concluir que os princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade empresarial devem ser interpretados em consonância com os princípios da dignidade da pessoa humana e da responsabilidade social empresarial.

Tal conclusão encontra respaldo na teoria das partes interessadas (ou teoria dos *stakeholders*), em que se busca repisar o equilíbrio equitativo entre os referidos princípios constitucionais que englobam o debate para o alcance da maximização da efetividade dos direitos fundamentais da população em situação de rua.

Ao empresariado, se faz necessária a internalização de que a referida teoria pode ser compreendida sob uma ótica estratégica para o desenvolvimento econômico empresarial, na medida em que as condutas conscientes da empresa perante a sociedade geram impactos positivos em toda a sua cadeia produtiva.

Inclusive, o presente projeto de lei busca favorecer as empresas privadas com benefícios fiscais – a serem disciplinados pelo Poder Executivo do Distrito Federal – nas hipóteses em que, voluntariamente, aderirem à política de cotas de pessoas em situação de rua ou, ainda, àquelas que, dentro dos parâmetros estabelecidos na presente lei, superarem os percentuais de contratações fixados, em benefício à essa população.

Desse modo, considerando a ineficácia das políticas públicas voltadas às pessoas em situação de rua e, ainda, a inexistência de normas eficazes impondo a efetividade da responsabilidade social das empresas direcionada a este público, faz-se necessária uma iniciativa legislativa eficaz e capaz de suprir as omissões estatais.

Portanto, conclui-se que o presente projeto de lei é manifestamente constitucional e tem por objetivo consagrar a máxima efetividade das normas constitucionais em favor da população em situação de rua.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Alessia. *Curso de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2018.
- ALCOCK, Peter. *Understanding Poverty*. 2. ed. London: MacMillian, 1997.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. Choque entre direitos fundamentais. Consenso ou controvérsia? *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 189, p. 265-266, jan./mar. 2011. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao\\_trindadade\\_\\_teoria\\_geral\\_\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjusticanoticia/anexo/joao_trindadade__teoria_geral__dos_direitos_fundamentais.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.
- BACILA, Carlos Roberto. *Estigmas: um estudo sobre os preconceitos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Normatividade dos princípios e o princípio da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo (RDA): FGV*, Rio de Janeiro, v. 221, p. 159-188, jul/set. 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 3. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para inclusão social da População em Situação de Rua: diretrizes do Decreto 7.053/2009*. Disponível em [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civil/acoes\\_afirmativas/inclusaooutros/aa\\_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civil/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf). Acesso em: 10 maio 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Andamento processual: Apresentação do Projeto de Lei n. 5.740/2016 ao Plenário pelo Deputado Nilto Tatto (PT-SP), em 05/07/2016*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090339>. Acesso em: 14 set. 2019.
- CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. *Consulta de processos: publicação de atos administrativos e outros documentos referentes à atividade administrativa da Casa Legislativa*. Disponível em: <http://transparencia.camaragyn.go.gov.br/processos/20170002382/PL>. Acesso em: 21 set. 2019.
- CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. *Programa Emprego Cidadão visa atendimento a moradores em situação de rua aptos para o trabalho*, 2017. Disponível em: <https://www.goiania.go.leg.br/sala-de-imprensa/noticias/programa-emprego-cidadao-visa-atendimento-a-moradores-em-situacao-de-rua-aptos-para-o-trabalho>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- CARROLL, Archie B. A three dimensional conceptual model of corporate social performance. *Academy of Management Review*, v. 4, p. 497-505, 1979. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/257850?seq=9#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/257850?seq=9#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 07 set. 2019.
- CEZAR, Mônica de Jesus. Responsabilidade social: uma expressão da hegemonia. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, . C. L. de (Org.). *Trabalho, território, cultura*. São Paulo: Cortez, 2007.
- CONNECTAS. *Empresas e direitos humanos: parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar*. Relatório final de John Ruggie – Representante Especial do Secretário-Geral. São Paulo: Conectas, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta da.; SILVA, Maria Lucia Lopes da. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 14 maio 2019.

DICIO. *Dicionário Online de Português*. Porto: 7Graus, 2019. Disponível em: <https://dicionariodoaurelio.com/fenomeno>. Acesso em: 02 jun. 2019.

DURÃES, Bruno José Rodrigues. *Trabalho informal, sofrimento e alienação no século XXI: o trabalho nas ruas de Salvador*, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2004. Disponível em: <http://www.flexibilizacao.ufba.br/MonografiaBruno.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

FERREIRA, Cassia Bianca Lebrão Cavalari. *A responsabilidade social empresarial e o Direito*. Dissertação (Mestrado em Direito)– PUC São Paulo, São Paulo, 2006.

FREEMAN, Edward; VEA, John Mc. *A Stakerholder approach to strategic management*. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=263511](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511). Acesso em: 13 set. 19.

FRIEDMAN, Milton. *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*. Disponível em: <http://sociedadeaberta.com.br/a-responsabilidade-social-das-empresas-e-aumentar-os-seus-lucros/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*, 1980. Porto: Porto Editora, 2003-2014.

GONCALVES, Ernesto Lima. Responsabilidade social da empresa. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 226-240, dez. 1984. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400033&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400033&script=sci_arttext). Acesso em: 14 set. 19.

GUIMARAES, Heloisa Werneck Mendes. Responsabilidade social da empresa: uma visão histórica de sua problemática. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 211-219, out./dez. 1984. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400031&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901984000400031&script=sci_arttext). Acesso em: 10 set. 2019.

HELOANI, Roberto. *Gestão e organização no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua Trimestral: desocupação cresce em 14 das 27 UFs no 1º trimestre de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24486-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-14-das-27-ufs-no-1-trimestre-de-2019>. Acesso em: 24 ago. 2019.

INSTITUTO ETHOS. *Empresas e Direitos Humanos na Perspectiva do Trabalho Decente: marco de referência*. Disponível em: [https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/04\\_Empresas-e-Direitos-Humanos-na-Perspectiva-do-Trabalho-Decente-%E2%80%93-Marco-Referencial.pdf](https://www.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/04_Empresas-e-Direitos-Humanos-na-Perspectiva-do-Trabalho-Decente-%E2%80%93-Marco-Referencial.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

LEVITT, Theodore. The Dangers of social responsibility. *Harvard Business Review*, p. 41-50, set./out. 1958.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. 2 ed. São Paulo: Paulus, 2003.

MATHIS, Adriana de Azevedo; MATHIS, Armin. Responsabilidade social corporativa e direitos humanos: discursos e realidades. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 131-140, jan./jun. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802012000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802012000100013). Acesso em: 10 set. 2019.

MATOS, Jaime. Economia: responsabilidade social como vantagem competitiva e estratégica. *Revista da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas*, n. 31, out/dez 2005. Disponível em: [http://www.oroc.pt/revista/detalhe\\_artigo.php?id=53](http://www.oroc.pt/revista/detalhe_artigo.php?id=53). Acesso em: 14 set. 2019.

MUCHLISKY, Peter T. Human rights and Multinationals: is there a problem? In: KINLEY, David (ed.). *Human rights and Corporations*. Nova York: Routledge, 2016.

NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS. *La Responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos: guía para la interpretación*. Nueva York e Ginebra: Oficina Del Alto comisionado, 2012.

NAKAHIRA, Ricardo. *Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais*, 2007. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2007.

NORA, Luiz Fernando Zen. *Os Direitos Humanos e sua eficácia através da função social da empresa*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Julia de Mesquita Filho”, Unesp, Campus de Franca-SP, São Paulo. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=101d3ee2395bb1d1>. Acesso em: 20 set. 2019.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. *Empresas na sociedade: sustentabilidade e responsabilidade social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OURIQUES, Ciberen. *Do menino ao jovem adulto de rua portador de HIV*. 2005. Dissertação (Mestrado em serviço social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2005.

PAMPLONA, Patrícia. *Sem cumprir meta, ação de Doria para empregar morador de rua é extinta*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/sem-cumprir-meta-acao-de-doria-para-empregar-morador-de-rua-e-extinta.shtml?loggedpaywall?loggedpaywall>. Acesso em: 18 set. 2019.

PENHA, Daniela. *Novo decreto pode fragilizar cumprimento dos direitos humanos por empresas*. 2018. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/decreto-do-governo-federal-fragiliza-o-cumprimento-dos-direitos-humanos-por-empresas/>. Acesso em: 02 set. 2019.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio. Cruz.; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Revista Temporalis*, Brasília, n. 22, p. 191-215, jul./dez. 2011.

RUGGIE, John. *Guiding Principles on Business and Human Rights: implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*. Disponível em: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>. Acesso em: 03 set. 19.

SANTOS, Gilmar Trindade dos. *Políticas Públicas para a população em situação de rua*. 2011. 44 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social). Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Centro Pop: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Cento Pop*. Disponível em: <http://www.sedes.df.gov.br/centro-pop/>. Acesso em: 22 set. 2019.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Pela primeira vez, pesquisa da UnB sobre população em situação de rua é apresentada ao Comitê Intersectorial*. 2012. Disponível em: <http://www.sedes.df.gov.br/pela-primeira-vez-pesquisa-da-unb-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-e-apresentada-ao-comite-intersectorial/>. Acesso em 25 set. 2019.

SENADO FEDERAL. *Participantes de licitações poderão ter que contratar pessoas em situação de rua*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/06/participantes-de-licitacoes-poderao-ter-que-contratar-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 27 set. 2018.

SILVA, Antônio Carlos da. *Teoria dos Stakeholders e responsabilidade social: algumas considerações para as organizações contemporâneas*. 2011. 17 f. Dissertação (Pós-Graduação – MBA – Executivo em Gestão Empresarial), UCDB/Portal da Educação, Mato Grosso do Sul, 2011. Disponível em: [http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA\\_DOS\\_STAKEHOLDERS\\_E\\_RESPONSABILIDADE\\_SOCIAL.pdf](http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA_DOS_STAKEHOLDERS_E_RESPONSABILIDADE_SOCIAL.pdf). Acesso em: 02 ago. 2019.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005*. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUSA, Almir ferreira de; ALMEIDA, Ricardo José. *O valor da empresa e a influência dos Stakeholders*. São Paulo: Saraiva, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

ZYLBERKAN, Mariana. *Programa para empregar morador de rua em SP perde ritmo e vive impasse*. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/10/programa-para-empregar-morador-de-rua-em-sp-perde-ritmo-e-vive-impasse.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: 18 set. 2019.

## ANEXO A – POLÍTICA DE COTAS

### PROJETO DE LEI N° , DE 2019

(De Amanda Costa Altoé)

Dispõe sobre a política de cotas de emprego para pessoas em situação de rua nas empresas privadas.

Art. 1º - Fica instituída, no âmbito do Distrito Federal, a política de cotas de emprego para pessoas em situação de rua nas empresas privadas.

§1º Compreende-se como população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

§2º A política de cotas prevista no caput consiste na reserva de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos postos de trabalho das empresas com 100 (cem) ou mais empregados para pessoas em situação de rua, na seguinte proporção:

I - de 100 a 200 empregados.....	2%;
II - de 201 a 500 empregados.....	3%;
III - de 501 a 1.000 empregados.....	4%;
IV - de 1.001 empregados em diante .....	5%.

§3º O descumprimento do disposto no §2º desta disposição, implicará no pagamento de multa pela empresa infratora, cujo valor será devidamente estabelecido pelo Secretário de Estado da Fazenda do Distrito Federal.

Art. 2º - São objetivos da política de cotas:

I - proporcionar, às pessoas em situação de rua, a reinserção no meio social, por meio da sua incorporação ao mercado de trabalho;

II - promover a sensibilização e conscientização da sociedade, dos órgãos públicos e das empresas privadas para a importância do trabalho como ferramenta para a reintegração social das pessoas em situação de rua;

III - fomentar a responsabilidade social empresarial.

Art. 3º - São requisitos ao candidato à vaga:

I - estar em situação de rua ou ter trajetória de vida nas ruas, no Distrito Federal;

II - estar inscrito em programas ou políticas públicas do Governo do Distrito Federal;

III - atender às qualificações exigidas para o exercício da atividade profissional pretendida;

§1º O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) do Distrito Federal ficará responsável pela inscrição dos beneficiários nos programas e políticas públicas do Governo do Distrito Federal, bem como pela indicação das pessoas em situação de rua habilitadas a participar da seleção das vagas nas empresas.

§2º A Secretaria de Desenvolvimento Social é competente para monitorar e avaliar a aplicação desta disposição.

Art. 4º - O objeto do contrato de prestação de serviços deve ser compatível com a utilização de mão-de-obra de qualificação básica, cuja análise será realizada pelo Centro Pop do Distrito Federal em conjunto com as agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) no Distrito Federal e com as entidades e organizações de assistência social devidamente inscritas nos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal, de acordo com o artigo 9º da Lei nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Parágrafo único. Ficam definidas como áreas prioritárias para a prestação de serviços nas empresas:

- I - construção civil;
- II - indústria e comércio;
- III - serviços gerais e domésticos;
- IV - jardinagem, paisagismo e limpeza;
- V - artesanato, criação e moda;
- VI - artes cênicas, artes plásticas, artes gráficas e audiovisual;
- VII - logística em eventos, turismo e gastronomia;
- VIII - beleza e estética.

Art. 5º - À Secretaria do Desenvolvimento Social incumbe estabelecer a sistemática de fiscalização do cumprimento da política de cotas, bem como gerar dados e estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por pessoas em situação de rua, fornecendo-os, quando solicitados, aos sindicatos, às entidades representativas dos empregados ou aos cidadãos interessados.

Parágrafo Único. A Secretaria do Desenvolvimento Social poderá estabelecer parcerias com outros órgãos da Administração Pública para fins de cumprimento da presente lei.

Art. 6º - As empresas não compreendidas no §2º do art. 1º e que, voluntariamente, aderirem à política de cotas ou que a contemple de forma ainda mais benéfica à população em situação de rua, poderão auferir benefícios fiscais, nos termos da lei.

Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 27 de setembro de 2019.

Amanda Costa Altoé