



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Michelle Cordeiro Rodrigues

**O asseguramento da dignidade aos invisíveis e miseráveis:  
partindo do enfoque ao direito de moradia, na cidade do Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro

2020

Michelle Cordeiro Rodrigues

**O asseguramento da dignidade aos invisíveis e miseráveis:  
partindo do enfoque ao direito de moradia, na cidade do Rio de Janeiro.**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Vânia Sciliano Aieta

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

R696 Rodrigues, Michelle Cordeiro.

O asseguramento da dignidade aos invisíveis e miseráveis: partindo do enfoque ao direito de moradia, na cidade do Rio de Janeiro / Michelle Cordeiro Rodrigues - 2020.

179 f.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vânia Sciliano Aieta.

Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à moradia - Teses. 2. Dignidade - Teses. 3. Marginalização social - Teses. I. Aieta, Vânia Sciliano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.444

Bibliotecária: Angélica Ribeiro CRB7/6121

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Michelle Cordeiro Rodrigues

O asseguramento da dignidade aos invisíveis e miseráveis:  
partindo do enfoque ao direito de moradia, na cidade do Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Pensamento Jurídico e Relações Sociais. Linha de pesquisa: Direito da Cidade.

Aprovada em 23 de março de 2020

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Vânia Sciliano Aieta (Orientadora)  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof. Dr. Daniel Queiroz Pereira  
Faculdade de Direito – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Marcelle Mourelle Perez Diós Borges  
Universidade Santa Úrsula

Rio de Janeiro

2020

*Dedico este trabalho a meu filho,  
que todo dia me ensina um pouco mais sobre amor, compreensão e paciência.*

## AGRADECIMENTOS

Elaborar a presente dissertação só me foi possível graças ao precioso apoio de várias pessoas.

Em primeiro lugar, agradeço a minha orientadora, Professora Dra. Vânia Sciliano Aieta, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho e durante todo o mestrado. Muito obrigada pela atenção, correções, motivação e paciência.

Desejo igualmente agradecer a meu amigo, Professor Dr. Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, que plantou a semente deste mestrado e teve disponíveis, a todo tempo, palavras de incentivo e carinho.

Agradeço a meu Companheiro, que acredita sempre mais em mim do que eu mesma.

Agradeço aos meus pais, irmãs e sogra, que sempre que eu precisei estiveram a postos para ajudar no milagre da multiplicação do tempo.

Agradeço a Rosania Batista, uma mulher maravilhosa que Deus pôs em meu caminho, um verdadeiro anjo da guarda.

Agradeço a Miriam Molinero, um exemplo de força e amizade.

Agradeço aos funcionários da Secretaria do PPGD-UERJ, pela paciência e atenção a todo tempo e a cada dúvida.

E, finalmente, a cada um dos professores e colegas com quem convivi esses dois últimos anos pelo tanto que enriqueceram meus dias.

*O que tapa o seu ouvido ao clamor do pobre,  
ele mesmo também clamará e não será ouvido.*

Provérbios 21:13

## RESUMO

RODRIGUES, Michelle Cordeiro. *O asseguramento da dignidade aos invisíveis e miseráveis: partindo do enfoque ao direito de moradia, na cidade do Rio de Janeiro*. 2020. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Neste trabalho de pesquisa acadêmica trata-se da população de rua, pessoas que por diversas falhas estruturais da sociedade, voluntária ou involuntariamente, encontram no espaço público sua morada. Tendo como marco teórico, a obra *Confiança e Medo na Cidade*, de Zygmund Bauman, com recorte espacial a cidade do Rio de Janeiro e como recorte histórico além do nascimento e construção dos direitos sociais, o período desde o fim do séc. XIX e início do séc. XX até os dias atuais. Com vistas a apresentar as transformações ocorridas e as respectivas repercussões na realidade atual da cidade, quanto ao direito de moradia e ao número crescente de indivíduos desabrigados, a produção legislativa correlacionada e as políticas públicas adotadas. Mediante estudo interdisciplinar e enriquecido com fontes além das tradicionais. Destacando os novos padrões sociais, que recaem nas formas de lidar com o outro, com o espaço e com o medo, para aferir a hipótese de que as políticas empregadas no passado e ainda hoje, apesar do discurso oficial em prol do bem-estar dos cidadãos, serviram e servem de justificativa para a construção e garantia de privilégios e lucro a uma diminuta elite. Registrando causas, analisando consequências e, ao fim, sugerindo soluções no intuito de oferecer contribuição ao mundo acadêmico e alguma visibilidade aos invisíveis.

Palavras-chave: Direito de Moradia. Dignidade da Pessoa Humana. Mínimo existencial.

População em Situação e Rua.

## ABSTRACT

RODRIGUES, Michelle Cordeiro. *Ensuring Dignity to the Invisible and Miserable: Starting from the Approach to Housing Rights, in the City of Rio de Janeiro*. 2020. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This academic research work deals with the street population, people who, due to various structural failures of society, voluntarily or involuntarily, find their home in the public space. Having as a theoretical framework, the work *Confiança e Medo na Cidade*, by Zygmund Bauman, with a spatial view of the city of Rio de Janeiro and as a historical view beyond the birth and construction of social rights, the period since the end of the century. XIX and beginning of the century. XX to the present day. In order to present the transformations that have taken place and the respective repercussions on the current reality of the city, regarding the right to housing and the growing number of homeless individuals, the correlated legislative production and the public policies adopted. Through interdisciplinary study and enriched with sources other than traditional ones. Highlighting the new social standards, which fall on the ways of dealing with the other, with space and with fear, to gauge the hypothesis that the policies used in the past and even today, despite the official discourse in favor of the well-being of citizens, served and serve as a justification for the construction and guarantee of privileges and profit to a tiny elite. Registering causes, analyzing consequences and, in the end, suggesting solutions in order to offer a contribution to the academic world and some visibility to the invisible

Keywords: Housing Right. Dignity of human person. Existential minimum.

Population in Situation and Street.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Numero de pessoas entrevistadas.....	101
Figura 2 – Número de entrevistas/ observações por CASDH. ....	103
Figura 3 – Quantitativo de roteiros distribuídos por CASDH.....	103
Figura 4 – População em situação de rua por sexo.....	105
Figura 5 – Distribuição por ciclo de vida .....	106
Figura 6 – Distribuição por cor.....	107
Figura 7 – Distribuição por tempo de acolhimento .....	110
Figura 8 – Qual a atividade de renda? .....	111
Figura 9 – Acesso a benefícios .....	112
Figura 10 – Acesso a rede assistencial.....	113
Figura 11 – Acesso a rede de saúde.....	114

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CASDH	Coordenadorias de Assistência Social e direitos Humanos
CC	Código Civil
Centro-POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIM	Coordenadoria de integração e Monitoramento
CMP	Central de Movimentos Populares
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de referência em Atendimento Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DUDU	Declaração de Direito do Homem e do Cidadão
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
GM – RIO	Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP	Instituto Pereira Passos
ONU	Organização das Nações Unidas
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUBIPC	Subsecretaria de integração e Promoção da Cidadania
SUS	Sistema Único de Saúde
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1 A DOGMÁTICA DE ASSERTÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS - COM FOCO NOS DIREITOS HUMANOS, NA DIGNIDADE E NOS MÍNIMOS EXISTENCIAIS, ESPECIALMENTE NO QUE SE REFERE AO DIREITO DE MORADIA.....</b>	<b>19</b>
1.1 <b>Direitos fundamentais clássicos x direitos fundamentais contemporâneos: afirmação dos direitos sociais como humanos de segunda geração .....</b>	<b>21</b>
1.2 <b>O reflexo da aparente dicotomia: liberal x social, na temática dos direitos sociais.....</b>	<b>32</b>
1.3 <b>O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial – aspectos conceituais e de efetividade.....</b>	<b>41</b>
1.4 <b>O direito à moradia, enquanto direito social, como mínimo existencial garantidor de dignidade e sua evolução na ordem constitucional brasileira.....</b>	<b>50</b>
<b>2 MISERÁVEIS E INVISÍVEIS NA CIDADE - DEFINIDOS COM INSPIRAÇÃO NA VISÃO SOCIOLÓGICA E NA HISTÓRIA LOCAL, ESPECIALMENTE QUANTO AO TRATAMENTO DO DIREITO DE MORAR.....</b>	<b>59</b>
2.1 <b>Vulnerabilidade ou exclusão: a invisibilidade, na atualidade globalizada- uma questão incômoda.....</b>	<b>62</b>
2.2 <b>A miséria como problema local e os modos de lidar com nossos próprios “indesejáveis estranhos”.....</b>	<b>69</b>
2.3 <b>Particularidades históricas da cidade do Rio de Janeiro: registros breves sobre as formas de tratar os mais pobres e seu direito de morar.....</b>	<b>77</b>
2.4 <b>Mendigos e vagabundos ou população de rua: não ter onde morar como adjetivação e definição.....</b>	<b>88</b>
<b>3 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO RIO DE JANEIRO - APONTAMENTOS SOBRE QUEM SÃO NOSSOS MISERÁVEIS, SOBRE A ATENÇÃO QUE LHEM ESTÁ SENDO DISPENSADA E A BUSCA PELO DIREITO DE MORADIA.....</b>	<b>98</b>

3.1	<b>Tentativas mais recentes de contagem: as especialidades e características apuradas quanto à população de rua.....</b>	100
3.2	<b>A legislação vigente sobre o tema – novas previsões ainda influenciadas por antigas visões.....</b>	118
3.3	<b>Ações do passado e do presente para atendimento à população em situação de rua.....</b>	131
3.4	<b>A busca pelo direito à moradia, dentro da perspectiva do morador de rua e as ações de auxílio humanitário.....</b>	141
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	150
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	170

## INTRODUÇÃO

As marcas da exclusão deixaram registros por toda história humana. Essa tendência de repelir aqueles que, por qualquer motivo, determinado pelas condições e vontades vigentes em algum período específico, são considerados inúteis, desinteressantes, indesejáveis e até nocivos. Uma capacidade de rejeição do homem pelo homem que não é novidade não foi criada ou inventada nesses nossos tempos.

Neste trabalho de pesquisa acadêmica, vamos tratar de alguns dos excluídos da atualidade, daqueles que fazem parte da paisagem urbana, porque acabam nas ruas, moradores das calçadas, dos becos, dos bancos, ainda chamados de mendigos, pedintes, vagabundos, legalmente designados como população em situação de rua. Pessoas que, por diversas falhas estruturais da sociedade, voluntária ou involuntariamente, encontram no espaço público sua morada. Aqueles para quem a cidade, que se pretende um lugar de acolhida e segurança para todos que nela vivem, responde sem nenhum zelo; aqueles que são tratados como estranhos, postos à margem e que vivem como se fossem praticamente invisíveis. Essa invisibilidade incomoda tanto para os que não são vistos, quanto para os que não querem ver.

Embora a condição de estar largado às ruas não seja nova nem desconhecida, o que se nota, como será registrado, é que contemporaneamente têm se modificado e adquirido aspectos de mais intensa gravidade dentro de um processo mais amplo que ocasiona um novo tipo de exclusão, sem esperanças aparentes de solução ou mudança, para um crescente número de indivíduos.

Nas palavras de Bauman,<sup>1</sup> o processo em andamento cria “jogadores incapacitados”, que não têm acesso à moeda legal. Oriundos de uma sociedade centrada no consumo, devem lançar mão dos recursos para eles disponíveis, sejam legalmente reconhecidos ou não, ou optar por abandonar em definitivo o jogo, lançando-se à sorte do nada.

São os mesmos que Castel<sup>2</sup> denomina por “sobrantes”. Pessoas normais, mas inválidas pela conjuntura, como decorrência das novas exigências da competitividade, da concorrência e da redução de oportunidades e de emprego. Tudo resultado de fatores que constituem a situação atual, na qual não há mais lugar para todos na sociedade.

---

<sup>1</sup>BAUMAN, 1997, p. 56.

<sup>2</sup>CASTEL, 1997, p. 28-29.

Jogadores incapacitados, sobrantes, invisíveis, miseráveis, mendigos e tantos outros nomes para aqueles que não se inserem nos padrões fixados, que não alcançam os resultados esperados ou que simplesmente não se inserem nos conceitos de normalidade, que permanecem alheios e deslocados, fora de contexto, ignorados ou repelidos.

Sem ter para onde ir ou ficar, nem sempre nômades, nem sempre estabelecidos, homens, mulheres, crianças e idosos, alguns isolados, outros em grupos, familiares ou não, chegam às ruas pelos mais diversos motivos e lá permanecem. É a (falta de) opção que lhes resta.

Pessoas rotuladas e classificadas dentro de um grupo populacional, adjetivado como problema, que se agrava e multiplica graças ao passado e ao presente desequilíbrio na distribuição de bens, discriminação, desrespeito às diferenças, incerteza, involução de valores e um sem número de doenças sociais coletivas e individuais, que contaminam a sociedade. São o resultado material de uma realidade adoecida, observáveis ao transitar-se pelas ruas das cidades.

Assim também nas ruas do Rio de Janeiro. Na “Cidade Maravilhosa”, de maravilhas que não atendem a todos, ruas que ainda hoje e cada vez mais abrigam pessoas que ali encontram sua única estada.

A “Cidade de São Sebastião” carrega o peso de uma história bastante particular. Durante seus mais de 450 anos, a cidade, que já foi sede do Império e da República, alterou sua geografia e desenvolveu uma cultura única e fascinante. Uma localidade que sobreviveu a epidemias, tempestades e governos questionáveis e com uma população que demonstrou resiliência e superação. E suporta ainda as consequências não tão felizes das escolhas adotadas por seus governantes e chanceladas por boa parte de seus moradores.

O município do Rio de Janeiro é exemplo da desigualdade social. Seu modo de lidar com a questão social e, especialmente, com a questão da moradia está repleto de (ir)responsabilidade pelo visível abandono e descaso para com os miseráveis, os invisíveis. A cidade, turística por natureza, sede recente de enormes eventos esportivos mundiais, ainda não foi capaz de tratar seus filhos com igual atenção e reverências com que recebe seus visitantes.

Mesmo as vigentes disposições constitucionais - que estabelecem programaticamente objetivos para a política do desenvolvimento urbano de modo pleno, das funções sociais da cidade para proporcionar o bem-estar de todos os seus habitantes - não inspiraram suficientemente seus governantes, tampouco as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, entre elas a garantia do direito à moradia, e da propriedade urbana.

O Rio está muito longe de efetivar as disposições da nova Carta de Atenas de 2003. Mesmo respeitados e considerados os limites e as características locais, históricas e culturais, não é desculpável.

O caminho da inclusão social através de medidas sociais e econômicas é inadiável, assim como é a concretização das funções de cidadania, que se constituem como materialização dos direitos sociais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Os direitos sociais, como a moradia e a assistência aos desamparados, são urgentes, porque quem realmente precisa não pode esperar.

As pessoas que vivem em situação de rua não podem esperar porque sofrem todas as formas de violação de seus direitos humanos. Difícil pensar em cumprimento de dignidade e cidadania, quando se tem ruas como moradia, quando não há o que comer, onde dormir, como se limpar ou o que vestir, tendo como único objetivo diário a sobrevivência. Para eles, os direitos fundamentais sociais de moradia, saúde, alimentação, trabalho e educação exigem, mais evidentemente, prestações positivas.

São indivíduos que não dispõem do mínimo. Brasileiros e cariocas que vêm vivendo em condições as quais não se podem submeter nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes<sup>3</sup>.

Afastam-se quaisquer argumentos e justificativas, como a insuficiência de recursos para implementar as normas constitucionais, porque, na ponderação da vida real, não se trata necessariamente de recursos inexistentes, mas do dispêndio destes para finalidades “mais interessantes”. Não se trata apenas da discricionariedade administrativa, mas de decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas em planos de políticas públicas nascidos da vontade e dos objetivos pessoais dos administradores, em uma fórmula de resultados trágicos em que se insere o papel desempenhado ou não pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública e pelo Poder Judiciário.

Curioso é ver que o tema, apesar de não ser novidade e de já ter saltado aos olhos de outras áreas de estudo, permanece adormecido na Ciência do Direito. A produção sobre a questão é insipiente; muito pouco ou quase nada foi escrito.

Por ter-se observado essa carência e por um interesse particular sobre o assunto, ver e vivenciar o problema de perto não apenas com estranhos, mas também com conhecidos (alguns bem próximos), optou-se pela pesquisa e elaboração do presente trabalho acadêmico.

---

<sup>3</sup>TORRES, 1989, p. 29 e 69.

Para desenvolver a presente dissertação, empregou-se, como marco teórico, a obra *Confiança e Medo na Cidade*, de Zygmund Bauman, que sintetiza a nova fase histórica inaugurada no fim do século XX, na qual as cidades tornaram-se o grande observatório dos resultados das transformações em curso para compreender o que está acontecendo na humanidade. Locais em que se pode analisar o movimento das funções mais avançadas do capitalismo e onde as relações têm se acomodado segundo uma lógica de rede, tornando-se objeto de novos e intensos fluxos de uma população sujeita a profundas modificações quanto à distribuição da renda e à ampliação enorme do número de deserdados.

Utiliza-se o modelo teórico do sociólogo polonês para, após construir noções quanto ao surgimento e momento atual desse bem-estar conquistado, analisar especificamente o caso da cidade do Rio de Janeiro, inclusive com suas especificidades históricas, em uma tentativa de anotar os modos já existentes e os possíveis, embora pouco, de intervir sobre a situação, tendo em foco e ênfase, particularmente, o direito social de moradia.

Quanto ao recorte histórico e para fins de limitação temporal, resguarda-se a necessidade de retroceder em questões históricas inerentes ao nascimento e construção dos direitos sociais e especificidades históricas da cidade do Rio de Janeiro, do fim do séc. XIX e início do séc. XX, no que se refere às formas de lidar com a população mais pobre e seus direitos, sempre com destaque ao direito de morar.

Em relação aos objetivos, são apresentadas as imbricações das transformações ocorridas e as respectivas repercussões na realidade atual da cidade, quanto ao direito de moradia e ao número crescente de indivíduos desabrigados. Analisa-se a relação direta entre o crescimento da população de rua e o *déficit* habitacional, em comparativo a outras causas do problema, e são apresentados dados estatísticos, bem como a produção legislativa correlacionada.

Acerca da metodologia, além dos documentos oficiais jurídicos e históricos, buscaram-se outras fontes de pesquisa como jornais, redes social, literatura e arte, em prol de, sem diminuir a seriedade da pesquisa, enriquecê-la de dados e visões, numa conexão com o próprio contexto cultural e acadêmico atuais.

No que diz respeito ao problema enfrentado, destaca-se a inquietação acerca da análise dos novos padrões sociais, que recaem nas formas de lidar com o outro, com o espaço e com o medo do que o futuro reserva. Num tecido social submetido a intensas pressões, os mais pobres afundam-se na miséria, destituídos de sistemas de proteção social, obrigados a permanecerem onde estão, forçados a suportar as consequências mais negativas das mudanças, em meio a um crescente e difuso sentimento de medo dos que ainda não foram

atingidos, de acabarem vítimas de um processo que não se controla e não se conhece completamente, e de perderem o bem-estar conquistado no decorrer das últimas décadas.

E, no que se refere à hipótese defendida, consta-se que as políticas empregadas no passado e ainda hoje na cidade do Rio de Janeiro, apesar do discurso oficial em prol do bem-estar dos cidadãos, serviu e serve de justificativa para a construção de um espaço voltado a garantir privilégios e lucro a uma diminuta elite, com um evidente resultado de descaso e exclusão socioespacial dos estratos sociais inferiores, especialmente em relação aos mais miseráveis. Isso resulta num evidente aumento da população “problema” e no desalinho das medidas necessárias, muitas já disponíveis, para atendê-los, especialmente pelo emprego de uma visão ainda muito contaminada pelo higienismo e pela criminalização da condição de rua.

Como se trata de dissertação de cunho jurídico, seu eixo está no viés legal da questão. Entretanto, dada a interdisciplinaridade inerente ao tema eleito e ao mestrado em Direito das Cidades, com estudos e pesquisas permeadas de conceitos sociológicos, filosóficos, urbanísticos, históricos, econômicos, de geografia urbana, administrativos e políticos, todos esses ângulos acabarão por serem tangenciados ao longo da leitura que se inicia.

Busca-se registrar causas, analisar consequências e sugerir soluções que escapem desse sentimento do senso comum bastante contraditório, existente a respeito das pessoas que vivem em condição de rua. Sentimentos que tocam extremos, indo da pena ao medo, e que acabam por impulsionar e justificar grande parte das políticas oriundas do poder público, mais ligadas à repressão de comportamentos do que à efetiva solução do problema, justificando-se, erroneamente, na segregação social para a garantia da segurança pública e o alcance do desenvolvimento urbano.

Consideram-se, inclusive, as experiências oriundas das organizações da sociedade civil, que, ao longo do tempo, vêm, de modo solidário, assumindo o atendimento dos invisíveis com ações de cunho assistencialista, distantes de curar a mazela, limitando-se a diminuir ou amenizar a dor e o desespero dos necessitados, os quais, enquanto cidadãos, também têm direito perante o Estado brasileiro e o Município do Rio de Janeiro.

Ao fim, espera-se que este trabalho, de algum modo, ofereça contribuição ao mundo acadêmico e concorra para ampliar as chances de concessão de visibilidade aos invisíveis.

Para isso, dividiu-se a dissertação em três capítulos.

O primeiro trata da construção dos direitos fundamentais e sua pretensão de universalidade; dos clássicos direitos do homem e da evolução aos sociais. Anotam-se as

subsequentes Declarações de Direitos. Fala-se da relação de complementação entre os direitos humanos de primeira e os de segunda geração e da necessidade de interpretação mútua, harmonização e concordâncias práticas. O capítulo cuida, ainda, das prestações positivas do Estado ou de particulares por força das constituições, e tece considerações sobre a existência de uma aparente dicotomia ou antinomia entre o liberal e o social, dentro da temática de defesa e afirmação dos direitos sociais. Expõe-se sobre as características do Estado de bem-estar social e aborda-se a relação entre a eficiência dos direitos sociais com o asseguramento da dignidade da pessoa humana, considerando riscos ligados à liberdade e às vicissitudes da própria existência humana. São desenvolvidas a temática sobre a existência de mínimo existencial e as considerações acerca do seu alcance, assim como é analisada a evolução do reconhecimento do direito à moradia, especialmente no Brasil, com anotações quanto a sua relação, como direito social, à ideia de mínimo existencial garantidor de dignidade, atentando a reflexões quanto à espacialidade humana.

No segundo capítulo, delineiam-se quem são os miseráveis e invisíveis existentes na cidade, trabalhando com a problemática história da cidade do Rio de Janeiro, ressaltando o tratamento dispensado ao direito de morar dos mais pobres. Anotam-se as falhas no cumprimento de obrigações assumidas quanto aos direitos sociais. Fala-se sobre as disfunções sociais que ocasionam exclusão dos vulneráveis, dos indesejáveis, dos estranhos, dos estrangeiros que moram nas ruas, e explica-se sobre a complexidade da questão para além do direito de moradia.

No capítulo 3, registram-se informações sobre a população em situação de rua do Rio de Janeiro - sua composição, quantificação, características etc., tecendo-se algumas observações obtidas ao longo da pesquisa que contribuem para o melhor entendimento e julgamento desses dados. Anota-se a legislação vigente aplicável à questão da população em situação de rua, desde a Constituição Federal até à legislação local. Identificam-se os aparelhos previstos e os existentes para atender a esta população e destaca-se o grau de utilização. Por fim, trata-se da busca pelo direito à moradia, dentro da perspectiva do morador de rua, trazendo as possibilidades jurídicas disponíveis e as ações privadas de instrução, visibilização e auxílio que complementam o socorro, especialmente o emergencial, aos mais necessitados.

Finalmente, ofertam-se as conclusões obtidas com a pesquisa, objetivando contribuir com uma visão interdisciplinar e permitir a ampliação dos horizontes do campo jurídico, a obtenção de novos paradigmas e a utilização do Direito como instrumento de transformação da realidade.

## **1. A DOGMÁTICA DE ASSERÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS - Com foco nos direitos humanos, na dignidade e nos mínimos existenciais, especialmente no que se refere ao direito de moradia**

Como primeiro momento do estudo nascido no interesse acadêmico decorrente do que restou descrito na introdução, o presente capítulo inaugura esta dissertação para, utilizando a pesquisa bibliográfica e histórica, dissertar quanto a inexistência de limites para o aprimoramento dos regulamentos estabelecidos para a proteção de cada um de nós, tendo em mente que esses limites nunca estão, de fato, disponíveis à altura das nossas expectativas, especialmente quando se trata da “miséria de origem social”.<sup>4</sup>

Nas próximas páginas, tratar-se-á: (a) do humano em busca da satisfação de suas necessidades, impulsionado pelo temor provocado por sua condição de impotência frente ao natural, ao imprevisível e ao indesejável, na busca por segurança; (b) da construção dos direitos fundamentais e sua pretensão de universalidade; (c) dos clássicos direitos do homem e da evolução aos sociais.

Anotam-se as subseqüentes Declarações de Direitos, mencionando os diferentes modelos adotados e a evolução observável das garantias asseguradas e dos conseqüentes deveres assumidos pelo Estado, desde os deveres de abstenção – as chamadas liberdades públicas, de caráter eminentemente individual – até os de ação, inerentes aos direitos sociais, econômicos e culturais.

Fala-se da relação de complementação entre os direitos humanos de primeira e os de segunda geração e da necessidade de interpretação mútua, harmonização e concordâncias práticas, em busca da evolução favorável ao próprio ser humano.

Alude-se à tarefa de administrar o medo das mazelas, assumida pelo Estado, tecendo redes de proteção para o natural e para o inventado, reparando-a repetidas vezes, conforme se deformam ou desgastam as medidas selecionadas, em busca de promover a igualdade substancial, amenizando os receios quanto ao provir.

Cuida-se da tentativa de desconcentração excessiva da riqueza, correção dos monopólios e da crise social e financeira, mediante prestações positivas do Estado ou de particulares por força das Constituições, com o fim de proporcionar aos indivíduos meios e

---

<sup>4</sup>BAUMAN, 2009, p. 14-15.

condições indispensáveis ao exercício das liberdades, por meio do trabalho, da assistência social, da educação, da previdência social etc.

Tecem-se considerações sobre a existência de uma aparente dicotomia ou antinomia entre liberal e o social, dentro da temática de defesa e afirmação dos direitos sociais, como humanos. Expõem-se as características do Estado de bem-estar social e seu papel na tarefa de efetivar as previsões, com o desenvolvimento de maneiras variadas de harmonização entre direitos.

Concede-se importância ao fato de que o “desenvolvimento econômico é pressuposto importante na efetivação de direitos sociais”, mas, em países com “economia instável e dependente”, como o Brasil, a “política governamental tem que destinar recursos para que os direitos sociais também sejam priorizados”, mesmo porque os direitos sociais são compromisso do Estado com a prevalência dos direitos da pessoa humana, com a dignidade, para que as relações entre os indivíduos sejam permanentemente justas e harmoniosas.<sup>5</sup>

Considera-se a questão da escassez de recursos, da grande quantidade de direitos positivados, da má gestão pública do orçamento e de outras dificuldades para a implementação das políticas públicas<sup>6</sup> dentro da ideia de “crise” levantada pelos estudiosos e das dúvidas quanto ao futuro dos direitos sociais.

Realiza-se uma breve análise quanto a essa chamada crise do Estado-providência, mencionando-se as causas ideológicas, financeiras, administrativas e comerciais envolvidas, dentro dessa nova realidade globalizada com um padrão de progresso econômico que busca cada vez mais obter os mesmos resultados com a mesma força de trabalho e menores custos.

Remete-se à vulnerabilidade, à exclusão e à inadequação como alimentos para a desconfiança, que fazem substituir o desejo do bem comum e a solidariedade pela competição pura em detrimento da cidadania, assim como também o fazem os sintomas de degeneração da humanidade como um todo e o risco de retrocesso.

Aborda-se a relação entre a eficiência dos direitos sociais com o asseguramento da dignidade da pessoa humana, considerando riscos ligados à liberdade e às vicissitudes da própria existência: a doença, a velhice, a incapacidade física, a pobreza e a miséria. Colacionam-se definições de dignidade humana e anotações quanto a previsões a seu respeito.

Desenvolve-se a temática sobre a existência de mínimo existencial e considerações acerca do seu alcance, inclusive consignando-se anotações quanto à responsabilidade do

---

<sup>5</sup>MARTINS, 2016, p. 103.

<sup>6</sup>FERREIRA FILHO, 2018, p. 56.

Estado em garanti-lo e quanto à extensão, especialmente para os mais necessitados, tocando-se nos temas da efetividade, da omissão e da restrição.

Anota-se a ideia de que “a teoria da reserva do possível não pode ser uma mera desculpa para a omissão estatal, devendo o Estado efetivamente se programar para que as políticas públicas sejam viabilizadas ao longo do tempo”<sup>7</sup>, especialmente para aqueles que mais dependem dessas políticas.

Tendo em conta que o trabalho se dedica à pesquisa com enfoque no direito de moradia, analisa-se a evolução do reconhecimento desse direito, especialmente no Brasil, com anotações quanto à sua relação, enquanto direito social, com a ideia de mínimo existencial garantidor de dignidade.

Elucidam-se o alcance esperado desse direito e suas faces, inclusive tratando da própria nomenclatura *direito de moradia* em comparação ao *direito de habitação*, a fim de registrar sua vinculação com o indivíduo e não com o patrimônio do indivíduo, atentando à reflexão de que a espacialidade humana está diretamente relacionada à “capacidade de habitar e dar sentido ao espaço cotidiano, por mais adverso que seja.”<sup>8</sup>

“Nossas cidades têm pessoas pobres demais para pagar pela habitação de qualidade que nossa consciência pública [...] nos diz que elas merecem”<sup>9</sup> e que muitos acabam sem alternativas. Esse fato abre caminho para as considerações mais aprofundadas e específicas, que se iniciarão no próximo capítulo, quanto à miserabilidade e à invisibilidade como problemas enfrentados pelas localidades, correlatos à efetivação do direito de moradia.

### **1.1. Direitos fundamentais clássicos x direitos fundamentais contemporâneos: afirmação dos direitos sociais como humanos de segunda geração**

Para tratar da confiança e do medo, que acalentam e afligem o homem na Cidade, Bauman (2009), empregando Freud, inclui dentre as suas primeiras colocações, na obra *Confiança e Medo na Cidade*, que:

---

<sup>7</sup>FERREIRA FILHO, 2018, p. 61.

<sup>8</sup>ROBAIANA, 2018, p. 16.

<sup>9</sup>JACOBS, 2011, p. 359.

Os sofrimentos humanos (inclusive o medo de sofrer, que é o pior e mais penoso exemplo de sofrimento) derivam do ‘poder superior da natureza, da fragilidade de nossos próprios corpos e da inadequação das normas que regem os relacionamentos mútuos dos seres humanos, na família, o Estado e na sociedade.’<sup>10</sup>

É por causa desse medo e pela necessidade de buscar adequação das normas que nos regem que a preocupação com os direitos humanos ou fundamentais do homem permeia a própria história do homem. A existência desses direitos não se restringe ao “fenômeno das declarações de direitos”, escritos que correspondem a verdadeiras súmulas de liberdade conquistadas mais recentemente pelos povos<sup>11</sup>.

Na antiguidade, Sófocles (grego), em *Antígona*,<sup>12</sup> e Cícero (romano), no Livro III, *Da República*<sup>13</sup>, já os mencionavam. Ambos, cada um a seu modo, enunciam uma lei natural que não muda; lei que se aplica a todos e que decorre da natureza humana.

No século XIII, São Tomaz de Aquino também afirmou a existência de uma lei natural, gravada na natureza humana, que o homem descobre por meio da razão. Em decorrência dessa lei, o justo convencional (ou direito positivo) só poderia ser definido sem afrontar o justo natural.<sup>14</sup>

Hoje, de modo espontâneo e automático, ao ouvirmos a expressão *direitos humanos*, pensamos no conhecido rol de garantias constantes da nossa Constituição ou de qualquer outra. Faz-se importante voltar no tempo para desvendar como essa ideia passou a integrar o consciente coletivo com tanta naturalidade.

Bobbio distingue três fases na história dos direitos humanos. A primeira, com ênfase na filosofia, reconhece o homem como tendo direitos por natureza, inspirada no jusnaturalismo. Na segunda, a fase da positivação, os direitos são reconhecidos pelos Estados e adjetivados como direitos dos cidadãos. E, finalmente, a fase da internacionalização, iniciada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup>BAUMAN, 2009, p. 14.

<sup>11</sup>SANTOS, 2001, p. 142.

<sup>12</sup>Tragédia grega escrita por Sófocles, por volta de 442 a.C, cujo personagem que lhe dá nome, Antígona, para poder enterrar seu irmão, mostra-se insubmissa às leis humanas, que estariam indo de encontro às leis divinas.

<sup>13</sup>O Livro III, *Da República*, tem por tema central a justiça. Ele afirma que só ela mantém um Estado firme e estável (III.8) e que, por justiça, deve-se poupar a todos, olhar pelo gênero humano, dar a cada um o que merece e a não tocar em bens sagrados, públicos e alheios (III.24).

<sup>14</sup>AQUINO, São Tomás. *Suma Teológica. Secunda Secundae*, questão 57.

<sup>15</sup>BOBBIO, 2004, p. 47-49.

Mesmo sem retroagir tanto, é possível constatar que a primeira acepção positivada dos direitos humanos é a função de defesa do homem contra o Estado. Pode-se, também, identificar os três arquétipos dos direitos humanos: a liberdade religiosa (religião), as garantias processuais (processo) e o direito de propriedade (propriedade) segundo as primeiras noções presentes no modelo inglês.

O modelo inglês nasceu com a Carta das Liberdades Inglesas, também denominada Magna Carta, de 1215, que representou o início do avanço na luta pela liberdade, seguido pelo *Habeas Corpus*, na defesa dos indivíduos da prática de arbitrariedades; pela *Petition of Rights*, pelo Act e pelo *Bill of Rights*, prolongamentos das primeiras garantias conquistadas.<sup>16</sup>

Antes disso, as afirmações de direitos humanos se resumiam na expressão de direito individual de uma teoria filosófica. Dirigiam-se a um homem racional fora do espaço e do tempo<sup>17</sup>. Só começaram a ganhar corpo diverso na Inglaterra.

Os princípios e modelo ingleses influenciaram as colônias norte-americanas. Os colonos adaptaram as lições do colonizador, construindo um sistema próprio e afastando várias ideias de privilégio existentes na versão inglesa.<sup>18</sup>

Assim caminhou o modelo norte-americano, com a Declaração de Virgínia, de 12 de junho de 1776, para contemplar a noção de que todos os homens são iguais e que o governo só pode buscar o bem comum considerando a proteção e o bem-estar de todos. Na mesma linha seguiu a Declaração de Independência dos EUA, de 4 de julho do mesmo ano, repleta de convicções sobre o direito natural.<sup>19</sup>

Ideias de reflexo marcante, no modelo francês, foram externadas na *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, a qual foi aprovada pela Assembleia Nacional, em 26 de agosto de 1789, após discussão se os direitos do homem deveriam preceder ou não a nova Constituição (e precederam) e, em apenas seis dias, o texto pré-selecionado pela Assembleia foi discutido e aprovado.<sup>20</sup>

A Declaração de Direito do Homem e do Cidadão, de 1789, ditava que todas as sociedades políticas devem manter os direitos humanos inalienáveis, garantindo a cada cidadão a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência contra a opressão, fazendo

---

<sup>16</sup>SANTOS, 2001, p. 142-143.

<sup>17</sup>BOBBIO, 2004, p. 18.

<sup>18</sup>SANTOS, 2001, p. 143.

<sup>19</sup>SANTOS, 2001, p. 143-144.

<sup>20</sup>BOBBIO, 2004, p. 40.

registrar que as diferenças sociais somente podem ser fundadas na utilidade comum. Lembra a todos que os homens nascem livres e iguais em direitos e assim permanecem; a liberdade é um poder fazer tudo desde que não prejudique os demais.<sup>21</sup>

A concepção da sociedade que está na base das duas declarações, a americana e a francesa, é aquela que, no século seguinte, será chamada (quase sempre com uma conotação negativa) de individualista, segundo a qual<sup>22</sup>

o indivíduo isolado, independentemente de todos os outros, embora juntamente com todos os outros, mas cada um por si, é o fundamento da sociedade, em oposição à ideia, que atravessou séculos, do homem como animal político e, como tal, social desde as origens.

Para Bauman (2009), a modernidade sólida, administrativa danificou irreparavelmente os laços naturais de irmandade existentes entre os homens. O parentesco entre os homens, presente desde tempos imemoriais, assim como os vínculos amigáveis estabelecidos, foram fragilizados e até rompidos<sup>23</sup>.

Mais adiante, em 1945, a Carta das Nações Unidas (da qual o Brasil tornou-se signatário), definiu uma estrutura internacional de proteção dos direitos humanos ligados à proteção dos direitos sociais, o que, adequando-se às colocações da obra do sociólogo polonês que se usa por alicerce de pesquisa, corresponde a uma das manifestações de desregulamentação individualista, que se inicia na Europa, a primeira revisão moderna e todas as suas consequências. A solidariedade sucedeu a irmandade, como melhor defesa para um destino incerto<sup>24</sup>.

Em 10 de dezembro de 1948, foi aprovada a Declaração dos Direitos do Homem - DUDH, reconhecendo, expressamente, pelo item 1 do artigo XXV<sup>25</sup>, os pontos minimamente necessários à configuração de um padrão de vida digno, fazendo constar saúde, alimentação, vestuário, segurança, emprego e moradia, além de mencionar a seguridade social, alcançando

---

<sup>21</sup>SANTOS, 2001, p. 144-145.

<sup>22</sup>BOBBIO, 2004, p. 42.

<sup>23</sup>BAUMAN, 2009, p. 20.

<sup>24</sup>BAUMAN, 2009, p. 20.

<sup>25</sup>Artigo 25, DUDH, Item I: Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

os sinistros da vida – doença, invalidez, viuvez, velhice e quaisquer outros casos involuntários de perda dos meios de sobrevivência.

Na Declaração de 1948, nitidamente se visou cobrir todas as eventualidades e fatalidades que, de qualquer modo, pudessem levar o indivíduo a uma situação de hipossuficiência, na tentativa de amenizar. “Desde o início, a modernidade produziu ‘gente supérflua’ – no sentido de que é inútil, de que as capacidades produtivas não podem ser exploradas de maneira profícua”<sup>26</sup>.

Nesse sentido, a DUDH, foi o mais amplo e significativo documento concebido em favor da humanidade. Representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. É uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro. Suas tábuas, entretanto, não foram gravadas de uma vez para sempre<sup>27</sup>, porque o “progresso para a civilização” é um “combate jamais totalmente vitorioso, que muito provavelmente não alcançará sua meta, mas que continua a ser encorajado pela esperança de vencer”<sup>28</sup>, para dar razão de existir e continuar ao homem.

Como resultado das transformações históricas e de motivos inconscientes e do sentimento coletivo, representando algo de vital, com relação concreta com as forças sociais, em determinado lugar e conjuntura, como acontece a todas as Constituições<sup>29</sup>, o Brasil incorporou os direitos constantes na DUDH, em sua maior parte, à Constituição de 1988.

Trata-se de adesão ao primeiro processo evolutivo dos direitos humanos<sup>30</sup>, segundo o qual os direitos fundamentais passam a cumprir a função e os direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva<sup>31</sup>:

(1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual;

(2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte do mesmo (liberdade negativa).

Nota-se que os direitos humanos clássicos, de primeira dimensão ou geração (conforme a designação que se preferir adotar), são deveres, em síntese, de abstenção do

---

<sup>26</sup>BAUMAN, 2009, p. 80.

<sup>27</sup>BOBBIO, 2004, p. 21-22.

<sup>28</sup>BAUMAN, 2009, p. 20.

<sup>29</sup>TEIXEIRA, 1991, p.49.

<sup>30</sup>BOBBIO, 2004, p. 33.

<sup>31</sup>CANOTILHO, 2002, p. 58.

Estado, garantias das chamadas liberdades públicas (direitos civis e políticos), de caráter eminentemente individual, com base na igualdade meramente formal.

Os direitos humanos de primeira geração partem de uma ficção, segundo a qual todos os indivíduos estão submetidos ao mesmo ponto de partida, ignorando quaisquer diferenças naturais ou produzidas, oferecendo a todos idênticos tratamentos, sem ponderar fatores externos e internos que possam gerar distância entre eles.

Com o tempo, tais direitos demonstraram-se insuficientes para equilibrar a equação social. Por isso, a humanidade evolui em busca dos direitos de segunda dimensão ou geração, que, em suma, são um avanço dos anteriores.

O próprio Aquino já esclarecia que o justo não é completamente fixo, de forma rígida e imutável, pela eternidade. O justo natural não congela a humanidade, que é naturalmente mutável.<sup>32</sup>

Os direitos de segunda geração são direitos sociais, econômicos e culturais previstos com o objetivo de promover a igualdade substancial. Tem em conta que o mérito pessoal, por si só, não é capaz de igualar os indivíduos, quando há diferenças insanáveis pela vontade própria e que decorrem da entrega de talentos e recursos diferenciados na origem ou da perda abrupta não prevista ou imprevisível ao longo da vida, além das previsíveis, mas inevitáveis. Não são, pois, disposições excludentes, mas um somatório, por isso demandam interpretação mútua, com necessidade de harmonização e concordâncias práticas.<sup>33</sup>

As normas anteriores recebem as novas e, juntas, prosseguem a evolução. Os direitos anteriores recebem o influxo dos novos direitos. Assim, algumas liberdades e o direito de propriedade não possuem hoje o mesmo alcance que possuíam no século XIX. Por outro lado, os direitos sociais adquirem um sentido diverso consoante os outros direitos garantidos pelas Constituições.<sup>34</sup>

Os novos direitos, os direitos sociais, os direitos humanos de segunda geração, a sua previsão, inclusão, criação e aceitação afetam, portanto, os clássicos e amplos esquemas dos direitos liberais-individualistas,<sup>35</sup> sem, todavia, excluírem-se reciprocamente. Demandam atividade positiva do Estado, um agir, no sentido de aproximá-los, garantindo a todos, sem distinção, um mínimo. Expressam, também, a funcionalização de alguns direitos de primeira

---

<sup>32</sup>AQUINO, São Tomás. Suma Teológica. *Secunda Secundae*, questão 57.

<sup>33</sup>GUERRA, 1997, p. 24.

<sup>34</sup>MIRANDA, 1997, p. 24.

<sup>35</sup>TEIXEIRA, 1991, p.191.

geração, em favor do bem comum e trabalham com as pretensões sociais que geram maiores intervenções do Estado nas várias esferas da vida humana.

Assemelham-se, portanto, aos direitos afirmados pelos franceses, na Revolução de 1791, pelos postulados genéricos, com pretensão universal. Ambos têm “o mesmo alcance e o mesmo caráter: não são reivindicações regionais, nem nacionais, são alegações relacionadas a uma nova visão do Estado e da sociedade”<sup>36</sup>

Os direitos sociais, pleiteados no século XX, conservam o mesmo alcance e o mesmo caráter. São uma reformulação do modelo francês, abrangendo implicitamente o social e conservando a generalidade, buscando sempre aludir ao humano num plano básico e universal.<sup>37</sup>

Essa segunda geração de direitos retrata o advento do Estado do bem-estar social e a interrupção do Estado liberal de livre mercado, tendo por justificativa a incapacidade do segundo, sem os devidos ajustes, de trazer a igualdade substancial. Uma evolução gradativa.

Repare-se que, desde seu primeiro aparecimento, no pensamento político dos séculos XVII e XVIII, a doutrina dos direitos do homem já evoluiu muito, não se podendo deixar de notar as contradições, refutações, limitações a ela inerentes, tampouco, a perseguição de uma meta final: a de uma sociedade de livres e iguais, algo que “reproduza na realidade o hipotético estado de natureza, que precisamente por ser utópica, não tenha sido alcançada, foram percorridas várias etapas, das quais não se poderá facilmente voltar atrás”.<sup>38</sup>

As transmutações ocorridas na Europa, no século XIX, traduziram um novo posicionamento popular, intrinsecamente vinculado à questão social, mal do século, obrigando os estadistas a mudarem seu conceito sobre Estado, buscando uma nova ordem jurídica e econômica, para que “o Estado de Direito, de feição liberal, caminhasse ao Estado de Direito, de matiz social, garantindo a liberdade individual e assegurando, como possível, as condições existenciais da pessoa humana”.<sup>39</sup>

Os direitos sociais simbolizam uma tentativa de desconcentração excessiva da riqueza nas mãos de poucos, de correção dos monopólios e da extrema crise social e financeira; uma guinada nos direitos humanos ocorrida no início do século XX na busca por essa sociedade

---

<sup>36</sup>SANTOS, 2001, p. 145.

<sup>37</sup>SANTOS, 2001, p. 145-146.

<sup>38</sup>BOBBIO, 2004, p. 31.

<sup>39</sup>SARAIVA, 1983, p.11e16.

ideal, em que se alcance a efetividade dos direitos fundamentais e, com eles, a verdadeira liberdade jurídica.

Dizer os direitos sociais como humanos é o mesmo que dizer que o indivíduo é dotado e investido de garantias contra restrições injustificadas advindas quer da área estatal, quer da área social. Proteções contra tudo o que atrite com sua liberdade individual.<sup>40</sup>

A mudança em direção a previsões sociais foi também um reflexo da demanda pela igualdade fática, mediante a construção de um Estado interventor, prestacional e atuante para o provimento das necessidades mais básicas da população.

Essa “transmutação” tem como marco histórico de previsão a Constituição Mexicana de 1917, que, segundo a maioria dos autores, é fruto da presença das classes populares na revolução do país, erguida pela Constituição Russa de 1918, que surge após a revolução socialista russa e a “Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado”, com uma visão oposta ao liberalismo, que procurou registrar a existência de antagonismos, negar a noção de sociedade juridicamente igualitária e uniforme, visando implantar uma sociedade sem classe, inclusive com a abolição da propriedade privada<sup>41</sup>.

Em continuidade, a Constituição de Weimar, de 1919, menos radical que as anteriores da época, principalmente, no plano econômico, indicava uma reorganização da economia para assegurar a todos uma existência conforme a dignidade humana, para colocar a liberdade econômica individual, balizada dentro de limites voltados para o social.

Todas essas constituições demonstravam um avanço na construção do Estado social, no pós-Segunda Guerra Mundial e crise europeia, com os governos totalitários. E os direitos de segunda geração nelas anotados têm vínculo direto com a garantia de condições materiais básicas e imprescindíveis para a vida e, com elas, objetivam a diminuição das desigualdades sociais.

Para sua construção, parte-se, primeiro, da verificação da existência dessas desigualdades e das situações reais de necessidade – umas derivadas das condições físicas e mentais das próprias pessoas, outras derivadas de condicionalismos exógenos (econômicos, sociais, geográficos etc.), E, depois, da vontade de vencer para estabelecer uma relação solidária entre todos os membros da mesma comunidade política.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup>SANTOS, 2001, p. 162.

<sup>41</sup>SANTOS, 2001, p.147.

<sup>42</sup>MIRANDA, 1997, p. 104.

Trata-se de uma categoria de direitos fundamentais relativa “àquelas prestações positivas do Estado, ou de particulares por força da Constituição, tendentes a proporcionar aos indivíduos meios e condições indispensáveis ao exercício das liberdades”<sup>43</sup>. São espécies de direitos que abrangem os “direitos ao trabalho, à assistência social, à educação, à previdência social etc.”<sup>44</sup>.

Os direitos sociais são, na definição do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ONU), “aqueles que visam garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais, em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo Estado Democrático de Direito”.<sup>45</sup>

Os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos econômicos sociais e culturais têm em comum sua fonte ética, a dignidade da pessoa, e remontam à ideia de proteção e desenvolvimento das pessoas.<sup>46</sup>

Por tais motivos, envolvem custos e plano de ação (no mais das vezes de longo prazo), com vistas a socorrer os hipossuficientes, em prol do desempenho efetivo da cidadania.

No Brasil, mesmo que timidamente, a Constituição de 1824 foi a primeira a inscrever um título sobre a ordem econômica e social. Nele apresentavam-se sinais de adoção dos direitos sociais, sob influência da Constituição de Weimar<sup>47</sup>. Havia, também, uma declaração de direitos, no art. 179<sup>48</sup>. Porém, foi na Constituição de 1934 que, pela primeira, incluiu-se

---

<sup>43</sup>TEIXEIRA, 1991, p. 693.

<sup>44</sup>TEIXEIRA, 1991, p. 693.

<sup>45</sup>Preâmbulo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

“Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do medo e da miséria, não pode ser realizado a menos que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e liberdades do homem; Tomando em consideração o fato de que o indivíduo tem deveres para com outrem e para com a coletividade à qual pertence e é chamado a esforçar-se pela promoção e o respeito dos direitos reconhecidos no presente Pacto.” Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>46</sup>MIRANDA, 1997, p. 181.

<sup>47</sup>SILVA, 2003, p. 313.

<sup>48</sup>Vide apêndice – artigo 179 da Constituição de 1824. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

um título sobre a ordem econômica e social, do Título IV, artigos 115 a 143<sup>49</sup>. No entanto, no que se refere ao progresso em matéria social, poder-se-ia dizer que “a Carta brasileira de 1946 esteve para a Lei maior de 1934, assim como a Lei fundamental alemã, de 1949, ficou para a Constituição de Weimar de 1919”<sup>50</sup>. Somente em 1988, na Carta ainda em vigor, os direitos sociais foram inscritos expressamente nos art. 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11, além de distribuídos por toda a Constituição, principalmente, no Título VIII – Da Ordem Social (artigos 193 e seguintes).

O capítulo próprio dos direitos sociais (capítulo II do título II) fica bem distanciado do título especial sobre a ordem social (título VIII). Fato é que “o constituinte não atendeu aos melhores critérios metodológicos, mas dá ao jurista a possibilidade de extrair, daqui e de lá, aquilo que constitua o conteúdo dos direitos relativos a cada um daqueles objetos sociais.”<sup>51</sup> A separação textual entre eles não é radical, como se os direitos sociais não fossem algo ínsito na ordem social.

Pode-se mesmo dizer que,

do ponto de vista teórico, no domínio da positividade formal, nenhum Estado constitucional Brasileiro, do Império à República foi tão longe quanto este que se instituiu no país com a promulgação da Constituição de 1988, em matéria de liberdade, igualdade e justiça.<sup>52</sup>

Com a Emenda Constitucional 26/2000, os direitos sociais foram expressamente elevados ao *status* de direito fundamental, da pessoa humana, na ordem interna. E frise-se: a Constituição de 1988, diversamente de todas as Constituições anteriores, ocupa-se dos direitos fundamentais com prioridades em relação às demais matérias, trazendo-os já em seus primeiros artigos, notadamente no art. 5º.<sup>53</sup>

Contudo, metas, como erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, previstas como objetivos fundamentais da República, no artigo 3º, inciso III, da CRFB, só poderão ser alcançadas com o avanço efetivo dos direitos sociais, essenciais para retirar da miséria e da exclusão os brasileiros ainda nessas condições.

---

<sup>49</sup>Vide apêndice – artigos 115 a 143, da Constituição de 1934. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

<sup>50</sup>BONAVIDES, 2018, p. 378.

<sup>51</sup>SILVA, 2003, p. 284.

<sup>52</sup>BONAVIDES, 2018, p. 75.

<sup>53</sup>MIRANDA, 1997, p. 221.

Em matéria de liberdade e de igualdade, são os direitos sociais que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos. São direitos que tendem a realizar a igualação de situações desiguais, que criam condições mais propícias ao atendimento da igualdade real, proporcionando condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.<sup>54</sup>

Lembrando-se de que o princípio da igualdade assegura a proteção contra a pobreza absoluta, eis que esta resulta da desigualdade social, sendo certo, inclusive, que a igualdade, aí tratada, é a que informa a liberdade e deve fundamentar a política orçamentária dirigida ao combate à pobreza.

É clara a interligação das expectativas e programas descritos na Carta, porque, “não é possível fundar a República sob a égide da dignidade humana sem ter como objetivo a busca da erradicação da pobreza e da marginalidade”<sup>55</sup>, marginalidade essa no sentido de exclusão social, segundo a qual se deixa a margem de, exclui-se, desconsidera-se, põe-se em posição marginal, à beira.

Na cláusula do Estado Social de Direito e em inúmeras outras classificações constitucionais ligadas aos direitos fundamentais, estão implícitos o direito ao mínimo existencial e o respeito à dignidade humana<sup>56</sup>, muito embora o consenso quanto a eles induza-nos a crer que tenham um valor absoluto e a acreditar em homogeneidade; ao contrário, não o são, tampouco constituem de modo algum uma categoria homogênea<sup>57</sup> tanto por si, quanto pela realidade.

“Além das dificuldades jurídico-políticas, a tutela dos direitos do homem vai de encontro a dificuldades inerentes ao próprio conteúdo desses direitos.” A maior parte desses direitos é aceita pelo senso moral comum E, apesar da crença de que o seu exercício seja simples, ao contrário, é terrivelmente complicado.<sup>58</sup>

Porém, ao contrário do que se é levado a pensar, no coração do Estado social houve mais proteção contra as desventuras individuais do que redistribuição da riqueza para as pessoas desprovidas de recursos econômicos, sociais e culturais. Em relação à capacidade de

---

<sup>54</sup>SILVA, 2003, p. 286.

<sup>55</sup>DAVID, 2014, p. 362.

<sup>56</sup>TORRES, 1989, p. 31-32.

<sup>57</sup>BOBBIO, 2004, p. 24.

<sup>58</sup>BOBBIO, 2004, p. 24.

exercer trabalhos manuais, essa natureza de proteção não atende. A proteção só pode ser coletiva,<sup>59</sup> como se tornará a tratar adiante.

Para dar continuidade à construção do raciocínio, indaga-se apenas quanto à aparente dicotomia ou antinomia existente entre o liberal e o social, o individualismo e a solidariedade, nesta temática de defesa e afirmação dos direitos sociais como humanos. Tratar-se-á, ainda de modo inicial, a questão da “inutilidade”, “desnecessidade” ou “dispensabilidade” social, ou, como Bauman (2009) preferiu, da condição de “supérfluo”.

## **1.2. O reflexo da aparente dicotomia: liberal x social, na temática dos direitos sociais**

A DUHD, assinada pelo Brasil, inova na etiqueta dos direitos humanos. Ela introduz a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e pela indivisibilidade desses direitos.

A universalidade fica registrada na especificação de que a condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de direitos, e a indivisibilidade fica demonstrada na inovação segundo a qual o catálogo dos direitos civis e políticos é conjugado ao catálogo dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo que se possa dizer que a Declaração de 1948 combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao da igualdade.<sup>60</sup>

Esses direitos humanos se convertem em direitos fundamentais, na justiça e nos princípios, à medida que vão sendo inseridos nos ordenamentos positivos das constituições.<sup>61</sup>

Segundo a Constituição brasileira vigente, os direitos humanos de toda natureza gozam de aplicação imediata (CRFB/88 Art. 5º, §1º). Contudo, os direitos de essência sociais são, geralmente, prestacionais, porque, para serem concretizados, demandam tanto atuação legislativa infraconstitucional, quanto atuação positiva da administração. Assim é que “toda Constituição moderna, que se confessa instituidora do Estado social, levanta necessariamente

---

<sup>59</sup>BAUMAN, 2009, p. 17.

<sup>60</sup>PIOVESAN, 2004, p. 309-336.

<sup>61</sup>BONAVIDES, 2018, p. 59.

o debate ideológico e filosófico mais profundo de saber dentro de que limite tal projeto poder ser levado a cabo”.<sup>62</sup>

São direitos que, por sua natureza, exigem posicionamento ativo. Demandam ao Estado que “descruze os braços” e atue concretamente na realidade social, fomentando, provendo, garantindo.<sup>63</sup> Por isso, é preciso saber “se existem ou não instrumentos concretos do governo e da administração que possam servir aos dirigentes políticos para fazer o mandamento constitucional compatível com a realidade”.<sup>64</sup>

Eles exigem um delineamento estatal voltado para a realização de valores sociais, obrigando o Estado a deixar de ser agente policial da liberdade humana, para transformar-se em protetor das manifestações individuais, fomentador da igualdade e o distribuidor de bens e serviços necessários, especialmente para aqueles que, por seu próprio esforço, não conseguiriam.<sup>65</sup>

Faz-se mister que isso aconteça através de mecanismos capazes de garantir exercício pleno, por meio de políticas públicas adequadamente planejadas e programas eficientes, o que requer grandes esforços políticos em prol, especialmente, de atender as camadas menos privilegiadas da população.

Isso em respeito aos direitos sociais, cujo firmamento se fez no interior das instituições representativas, junto com a evolução da visão quanto aos direitos fundamentais, passando-se da ampla liberdade, na condução do ordenamento econômico e social, para uma política de bem-estar social; do Estado liberal ao Estado social de Direito, com o desenvolvimento de maneiras variadas de harmonização entre direitos de liberdade e direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>66</sup>

No Estado social, a satisfação das necessidades coletivas básicas é assumida pelo Estado. Ele não assume as demais necessidades – a não ser na medida do indispensável, para assegurar aos que não podem pagar os mesmos direitos a que têm acesso aqueles que podem pagar, respeitando uma fronteira fictícia entre necessidades básicas e não básicas, que não é

---

<sup>62</sup>BONAVIDES, 2018, p. 383.

<sup>63</sup>OLSEN, 2008, p. 16.

<sup>64</sup>BONAVIDES, 2018, p. 383.

<sup>65</sup>OLSEN, 2008, p. 16.

<sup>66</sup>MIRANDA, 1997, p. 27.

rígida, nem definitiva; depende do estágio de desenvolvimento econômico, social e cultural, da sociedade em que é aferida.<sup>67</sup>

No Brasil, adotou-se um tipo de Estado social conservador, que, “faz da Constituição e da lei um meio de amparo tanto ao trabalhador quanto ao empresário”.<sup>68</sup> A atual “Constituição agasalhou ainda os postulados do liberalismo econômico, com intervenção estatal”<sup>69</sup>, uma espécie de “caminho do meio<sup>70</sup>”, o que, na prática, redundou em uma garantia do liberalismo econômico e não em um meio para superá-lo<sup>71</sup>. Em síntese, o nosso modelo particular de *Welfare State* envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos, sem prejuízo da livre iniciativa.

Apesar da previsão de autoaplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais, presente na Constituição, de fato, como já dito, não acontece bem assim. Esses direitos e garantias dependem, na verdade, da atuação do Legislativo. A eficácia e as positivities das normas constitucionais relativas aos direitos sociais acaba dependendo, em larga e boa parte, da boa vontade e, sobretudo, da capacidade do legislador, porque a ele cabe a tarefa complementar de fazer efetivas e concretas as promessas sociais da Constituição.<sup>72</sup>

Para que sejam concretizados, os direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais, precisam, ainda, da implementação de políticas públicas que, no mais das vezes, considerando a reminiscência de liberalismo econômico, não são dotadas de características emancipadoras; isto é, mais contradizem ou colaboram com o mercado do que ajudam na legitimação do aspecto social. Esse legislador quase sempre se acha tolhido, por limitações que estão no campo da ordem econômica e social, ligadas à “estreiteza do espaço material, onde a realidade adversa comprime, obstaculiza e impede sua liberdade de movimentos, sua ação legislativa eficaz”<sup>73</sup>, contendo as mudanças e a possibilidade de uma intervenção social mais profunda.

Nota-se que se modelou um controle mais acentuado, porém nem tanto, da economia e das funções sociais. Para isso, o Estado assumiu a execução de inúmeras atividades que, até

---

<sup>67</sup>MIRANDA, 1997, p. 395-397.

<sup>68</sup>BONAVIDES, 2018, p. 389-390.

<sup>69</sup>SILVA, 2003, p. 184.

<sup>70</sup>Expressão empregada metaforicamente. É o termo que Siddhartha Gautama (Buda) usou para descrever o caminho que leva à libertação. É um importante princípio orientador da prática budista.

<sup>71</sup>OLSEN, 2008, p. 16.

<sup>72</sup>BONAVIDES, 2018, p. 389.

<sup>73</sup>BONAVIDES, 2018, p. 389-390.

então, eram destinadas aos particulares, fazendo aparentemente crescer a faceta do Estado interventor.

Muitos desses deveres foram assumidos sem o adequado planejamento pelo Estado brasileiro, mesmo porque o movimento brasileiro de estatização, “importou especialmente em acudir situações desastrosas da iniciativa privada, demonstrando que este tipo de participação do Estado na economia não só não beneficiou o progresso social das classes trabalhadoras, como até prejudicou e comprimiu.”<sup>74</sup> Com o passar dos anos, essas medidas culminaram em acusações quanto a desperdícios e excessos.

São inúmeras as críticas e questionamentos relativos ao tamanho da máquina administrativa, sua ineficiência e os altos custos. São comentários que não demonstram capacidade para a realização dos anseios sociais, tampouco para fazer com que o empresariado deslanche como pretendido.

Assim, nenhum dos lados foi totalmente atendido, sendo forçoso reconhecer, independentemente de tendências liberais ou sociais, que muito dinheiro público foi mal gasto.

A despeito disso, atribuem-se o insucesso e a proclamada falta crescente de recursos, com o aumento das dívidas do Estado, em boa parte, à obrigação de atender aos direitos sociais e à expansão dos serviços públicos correlatos, sem que, em contrapartida, tenhamos alcançado uma efetiva constituição do Estado de bem-estar social.

Dentro desse quadro, no final do século XX e início do XXI, no Brasil, iniciou-se o empreendimento de verdadeira redefinição de caminhos em busca de prosperidade e de crescimento, planos de reforma e reengenharia estatal, sinais claros do novo ou neoliberalismo desde os anos 1990.

Independentemente de termos, ainda, políticas notadamente sociais – com destaque especial às de cunho assistencialista, adotadas por diferentes e sucessivos governos – optou-se pelo que Bauman (2009) define como redes de proteção coletiva, criadas e administradas pelo Estado, desenvolvidas contra as desventuras individuais e distribuição de riqueza, às vezes chamadas de “salários sociais”,<sup>75</sup> com fulcro assistencialista, como o Programa Federal Bolsa família (Lei Federal nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004)<sup>76</sup> e, no Estado do Rio de

---

<sup>74</sup>SILVA, 2003, p. 777.

<sup>75</sup>BAUMAN, 2009, p. 17.

<sup>76</sup>Programa de combate à pobreza e à desigualdade que possui três eixos principais: complemento da renda (benefício mensal em dinheiro), condicionado à comprovação de escolaridade e vacinação dos menores

Janeiro, os restaurantes populares<sup>77</sup> e o cheque cidadão<sup>78</sup>, todos diferentes das políticas de caráter nitidamente utópico, como a positivação da renda mínima, denominada renda básica da cidadania (Lei nº 10.835/2004)<sup>79</sup>.

Inúmeras boas iniciativas foram sendo abortadas antes do nascimento ou extintas ao longo da execução, muito em virtude da falta ou do pouco emprego dos recursos e do pouco emprego de parcerias com a iniciativa privadas. Outras tantas foram modificadas até se desnaturarem ou foram extintas, a cada mudança de mandado político ou superveniência de desinteresse.

Assombra, aos menos privilegiados, a ameaça de redução dos direitos que decorrem da Constituição. “Direitos fundamentais de segunda geração, dificultosamente conquistados nos prédios sociais da segunda metade do século passado”<sup>80</sup>.

Sem embargo, das idas e vindas dos últimos anos entre o liberal e o social, a tendência maior para o liberal parece firmada. Na nítida abertura para um novo período liberalista, não mais se prestigia a intervenção direta na ordem econômico-social. A marcha é cada vez mais propensa a retomar um “Estado mínimo, que tende a atribuir todos ou quase todos esses encargos aos indivíduos ou a grupos privados”.<sup>81</sup>

Com o Estado atuando exclusivamente em uma linha de ação menos expressiva, agrava-se o medo moderno que se originou com a redução do controle Estatal, na chamada desregulamentação, e suas consequências individualistas<sup>82</sup>.

Não se sabe, de fato, o futuro dos direitos sociais, no país. “Esse estado de apreensão a que se chegou no Brasil, tocante ao porvir dos direitos sociais, deriva grandemente dos frágeis alicerces sobre os quais se levanta a realidade econômica do país em seu edifício de Estado

integrantes da unidade familiar, articulado com outras políticas sociais para estimular o desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade e de pobreza.

<sup>77</sup>Programa de segurança alimentar do Estado do Rio de Janeiro, destinado a servir refeições a preços acessíveis para a população de baixa renda.

<sup>78</sup>Programa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, instituído em novembro de 1999, com a finalidade de complementar a renda de famílias que comprovassem renda igual ou inferior a um terço do salário. Extinto em 2007, teve os beneficiários transferidos para o programa federal Bolsa Família.

<sup>79</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm). Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>80</sup>BONAVIDES, 2018, p. 373.

<sup>81</sup>MIRANDA, 1997, p. 395.

<sup>82</sup>BAUMAN, 2009, p. 17.

Social”<sup>83</sup>. Nesse cenário, as políticas sociais são apresentadas como algo caro, insustentável, que desperdiça recursos e que atrapalha investimentos.

É nessa altura que vale lembrar a história que culminou no assim denominado Estado de bem-estar social. “O individualismo e o abstencionismo ou neutralismo do Estado liberal provocaram imensas injustiças.”<sup>84</sup>

Nota-se, quanto ao momento vivido, que não se trata de uma crise particular brasileira; trata-se de problema mundial, enfrentado desde o fim do século XX.<sup>85</sup> Observam-se no Estado Social de Direito profundos sintomas de crise.

A chamada crise do Estado-providência é derivada, em pequena medida, de causas ideológicas, como o refluxo das ideias socialistas perante ideias neoliberais, mas também de causas financeiras, como os insuportáveis custos de serviços, cada vez mais extensos para as populações ativas, que, por sua vez, estão cada vez menos vastas. Tal crise também procede de causas administrativas, com o peso de uma burocracia, não raro acompanhada de corrupção, e, finalmente, de causas comerciais, como a quebra da competitividade, originada de uma economia globalizante, que acontece entre países sem o mesmo grau de proteção social.<sup>86</sup>

Os poderes reais que criam as condições nas quais atuamos “flutuam no espaço global, enquanto as instituições políticas permanecem de certo modo, ‘em terra’, são ‘locais’”. E isto traz para vários indivíduos uma exclusão irrevogável que “é a consequência direta embora imprevista da decomposição do Estado social, que hoje se assemelha a uma rede de poderes constituídos, ou melhor, um ideal, a um projeto abstrato.”<sup>87</sup>

E, por aqui, movimentam-se mudanças ideológicas, financeiras administrativas e comerciais que apontam no sentido da modificação das políticas relativas à previdência e assistência social, terceirizações de serviços públicos, caça à corrupção desburocratização e aumento da competitividade internacional acompanhados de um forte movimento de flexibilidade das relações de contratação. Nem todas propriamente para o bem da coletividade, mas para a sobrevivência de uma frágil soberania estatal.

---

<sup>83</sup>BONAVIDES, 2018, p. 375.

<sup>84</sup>SILVA, 2003, p. 115.

<sup>85</sup>MIRANDA, 1997, p. 98.

<sup>86</sup>MIRANDA, 1997, p. 98.

<sup>87</sup>BAUMAN, 2009, p. 23 e 30.

Tudo isso conjugado à crescente diminuição da demanda por força de trabalho, considerando o uso cada vez maior da tecnologia em detrimento do humano. O descarte de um “progresso econômico” que se reduz a <sup>88</sup>“realizar o mesmo trabalho e obter os mesmos resultados econômicos com mesma força de trabalho e, portanto, com custos inferiores aos que antes vigoravam”.

A velocidade das mudanças gera desestabilização para a qual os indivíduos, em geral, não estavam preparados. Muitos ainda não se adaptaram; outros sequer têm como se adaptar, o que amplia o risco de mergulhar na vulnerabilidade e na exclusão social, “uma espécie de ‘jogo das cadeiras’ no qual um segundo de distração pode levar à derrota irrevogável, à exclusão sem apelo.” <sup>89</sup>

A desesperança e o medo nascem da “impressão de que o declínio e o colapso do Estado social anunciam definitivamente que as oportunidades de redenção irão desaparecer”<sup>i</sup>, gerando uma sensação compartilhada de um perigo iminente, que atrai válvulas de escape de desconfiança, temor ou antipatia por pessoas estranhas ao meio, pelo que é incomum, ou que vem de outro local<sup>90</sup>. Há, ainda, a necessidade de construir-se fortalezas de proteção aos próprios privilégios, capazes de afastar o tanto mais for possível os estranhos.

Ganha força a ideia de que os resquícios do Estado social são um privilégio que é preciso defender a todo custo dos que podem surripia-los – os estranhos<sup>91</sup>. E o estranho não necessariamente precisa ser o estrangeiro, pode ser o indivíduo do bairro ao lado, da rua ao lado, qualquer um que não pertença ao seu grupo social. “Jamais deixaremos de ser estrangeiros”<sup>92</sup>, para alguém, em alguma medida.

Não se pode esquecer de que a existência de tais previsões sociais, com aparente antinomia à nova perspectiva liberal, reflete, na verdade, um compromisso de associação entre as liberdades dos indivíduos e a garantia dos interesses coletivos e sociais, que por mais que pareçam conflitantes, para a consecução do bem comum, devem ser lidos como complementares. Continua sendo que “o grande, o fundamental problema da nossa época é

---

<sup>88</sup>BAUMAN, 2009, p. 24.

<sup>89</sup>BAUMAN, 2009, p. 53.

<sup>90</sup>BAUMAN, 2009, p. 20-21.

<sup>91</sup>BAUMAN, 2009, p. 21.

<sup>92</sup>BAUMAN, 2009, p. 74.

justamente o de conciliar a liberdade – onde ela deve existir – com a planificação social que se resume na síntese do bem comum”.<sup>93</sup>

Quando a solidariedade é substituída pela competição, pura e simples, “os indivíduos se sentem abandonados a si mesmos, entregues aos seus próprios recursos – escassos e claramente inadequados.”<sup>94</sup>

Remédio para esse dualismo pode ser a concretização dos governos democráticos e a verdadeira cooperação, a participação social, em uma manifestação de uma cidadania atuante, nos processos de tomada de decisão política para “a concretização de uma nova postura de influência social sobre as decisões da atividade estatal”.<sup>95</sup>

Nossa atual Constituição Federal apresenta fundamentação farta, com garantias concretas, para o desenvolvimento e para a defesa dos direitos essenciais. Dispomos de instrumentos e meios, nas previsões infraconstitucionais, para que isso seja obtido.

Contudo, nota-se que a plena efetivação de tais direitos depende, inclusive e em larga medida, de fatores que não estão sob o absoluto controle estatal. Trata-se de limitadores externos das políticas públicas. Não apenas em terras nacionais, mas em toda a humanidade, são visíveis sintomas de questões maiores que interferem diretamente nos resultados mesmo das melhores ações:

(...) a degeneração da natureza e do ambiente, as desigualdades econômicas entre países industrializados, as situações de exclusão social mesmo nos países mais ricos, a manipulação comunicacional, a cultura consumista de massas, a erosão de certos valores éticos familiares e políticos.<sup>96</sup>

No entanto, não podem servir de argumento para frustrar e inviabilizar a implementação das políticas públicas essenciais, dos mínimos, ao menos, programados na própria Constituição, sob pena de se apresentar o malfadado retrocesso.

A proibição do retrocesso social está diretamente ligada aos princípios do Estado Social Democrático de Direito, que são a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica, ambos condicionados em nosso ordenamento pelo art. 3º da CRFB<sup>97</sup>.

Entende-se que não se pretende conferir imutabilidade às normas relativas a direitos sociais, mas segurança jurídica de que não sejam suprimidos ou diminuídos em sua

---

<sup>93</sup>TEIXEIRA, 1991, p.192.

<sup>94</sup>BAUMAN, 2009, p. 21.

<sup>95</sup>AIETA, 2016, p. 1628-1629.

<sup>96</sup>MIRANDA, 1997, p. 98.

<sup>97</sup>PANSIERI, 2012, p. 174.

importância e alcance sem as devidas justificações, e para prevenir a descontinuidade das medidas governamentais de outrora pelos governantes e legisladores – até mesmo das que são por todos consideradas oportunas e necessárias, só para descredenciar, por vezes, um opositor político, “pois não há, no Brasil, continuidade dos bons projetos”<sup>98</sup>.

Para a realização de todas as coisas e assim também dos direitos do homem, “são frequentemente necessárias condições objetivas que não dependem da boa vontade dos que os proclamam, nem das boas disposições dos que possuem os meios para protegê-los”<sup>99</sup>. Tem-se muito a fazer para realmente absorver valores capazes de contribuir na consumação do que está escrito a fim de reduzir desigualdade, falta de garantias sociais e desequilibrada distribuição de bens, porque “a simples enunciação de direitos nunca garantiu absolutamente nada.”<sup>100</sup>

Na verdade, a “força do direito, dos princípios jurídicos, é conferida por fatores culturais que transcendem a própria virtualidade normativa. A alteração de realidade por meio de instrumentos normativos (lei, *lato sensu*) tem campo de ação limitado”.<sup>101</sup> É sempre necessária uma ajuda social, que conceda validade, pela aceitação geral média de tais ou quais valores contemplados, sob pena de o direito não passar, de “um conjunto de normas estampadas e explicitadas em uma folha de papel.”<sup>102</sup>

Tratar de redução de desigualdade e distribuição equilibrada de bens é falar de direitos fundamentais, de direitos sociais e de dignidade, bem como da essência mínima necessária para que essa dignidade seja assegurada, e, finalmente, considerar a quem pertence a responsabilidade de assegurar tais direitos e em que medida.

O próximo passo será abordar a relação entre a eficiência dos direitos sociais e o asseguramento da dignidade da pessoa humana, o que é essa dignidade, inclusive quanto à existência ou não de um mínimo a ser assegurado para garanti-la, aludindo, inclusive, à entrega pelo Estado e à extensão desse mínimo, especialmente para os mais necessitados, os miseráveis, os “cidadãos da última fila”<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup>AIETA, 2016, p. 1628-1629.

<sup>99</sup>BOBBIO, 2004, p. 25.

<sup>100</sup>SANTOS, 2001, p.150.

<sup>101</sup>SANTOS, 2001, p.150.

<sup>102</sup>SANTOS, 2001, p. 150.

<sup>103</sup>BAUMAN, 2009, p. 28.

### 1.3. O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial – aspectos conceituais e de efetividade

Inegável que a inclusão dos direitos sociais na ordem jurídica internacional e nacional foi um grande avanço. Toda história de povos e nações, até os dias atuais, tem marcas dessa luta pelo reconhecimento dos direitos naturais e fundamentais do homem, pelo respeito da dignidade da pessoa humana.

“A sociedade humana é diferente de um bando de animais” (...) “historicamente nasce com a compaixão e com o cuidado do outro, qualidades apenas humanas.”<sup>104</sup>

Assim, tal luta se justifica, pois, “o homem, pelo fato de estar no mundo, enfrenta riscos ligados à liberdade e às vicissitudes da própria existência: a doença, a velhice, a incapacidade física, a pobreza e a miséria”. Por isso, busca-se saber, além da garantia de liberdade, assumida pelo Estado de Direito, desde os primórdios, “quem deve ser responsável pela proteção contra os riscos da existência: o próprio cidadão ou o Estado?” Mesmo porque, como ser livre de fato, sem garantia contra tais riscos? Temática que “se projeta para a discussão em torno das relações entre o mínimo existencial e os direitos sociais.”<sup>105</sup>:

A dignidade humana é fundamento dos direitos humanos, universais e indivisíveis.<sup>106</sup> É, ao mesmo tempo, característica e direito inerente aos seres humanos; é ponto de partida e de chegada de todos os direitos fundamentais, em última análise, totalmente inseparável da autonomia para o exercício da liberdade real. Um valor do qual se reveste tudo aquilo que não tem preço<sup>107</sup>, que não é passível de ser substituído ou desprezado. Algo difícil de se conceituar.

Quanto ao respeito à dignidade e suas características, como unidade valorativa do próprio sistema constitucional, escreveu Jorge Miranda (1997)<sup>108</sup>, citando afirmação inserta em fundamentação de acórdão do Tribunal Constitucional Português:

---

<sup>104</sup>BAUMAN, 2009, p. 290.

<sup>105</sup>TORRES, 2009, p. 41.

<sup>106</sup>PIOVESAN, 2004, p. 309-336.

<sup>107</sup>Visão Kantiana, a quem é comum ser atribuída a primeira enunciação do princípio da dignidade humana ao pensamento, pelo fato de Kant ter sido o primeiro teórico a reconhecer que ao homem não se pode atribuir preço, na medida em que deve ser considerado como um fim em si mesmo e em função da sua autonomia enquanto ser racional.

<sup>108</sup>MIRANDA, 1997, p. 181.

Pelo menos, de modo directo e evidente, os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos económicos sociais e culturais comuns têm a sua fonte ética na dignidade das pessoas. De *todas as pessoas*. Mas quase todos os outros direitos, ainda quando projectados em instituições, remontam também à idéia de protecção e desenvolvimento das pessoas. A copiosa extensão do elenco não deve fazer perder de vista esse referencial.

A Constituição Brasileira foi anotada como princípio fundamental, norteador da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso III), sem que o legislador constituinte buscasse tecer elucidação quanto ao seu conteúdo e alcance, concedendo margem à criatividade daqueles que buscam elucidar a questão.

A dignidade é um reflexo da qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano, capaz de fazê-lo merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, segundo Sarlet (2011).<sup>109</sup>

Ela atua, inclusive, como pilar e parâmetro interpretativo e integrador, servindo de referência não apenas dos direitos fundamentais e das demais normas constitucionais, mas de todo o ordenamento jurídico. Um “referencial inarredável no âmbito da indispensável hierarquização axiológica inerente ao processo de criação e desenvolvimento jurisprudencial do Direito”<sup>110</sup>.

Ela é devida a todos, desde o primeiro momento da existência, independentemente de suas características pessoais, correspondendo a uma qualidade de vida protegida e oponível não apenas ao Estado, mas aos demais indivíduos. E deve ter em consideração a vida concreta, na realidade, e cotidiana, tal como existe.<sup>111</sup>

A exigência de garantir condições existenciais mínimas para uma vida saudável deriva da dignidade da pessoa humana, que também propicia e promove a participação ativa e corresponsável da pessoa humana nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.<sup>112</sup>

A dignidade da pessoa humana corresponde, portanto, ao preenchimento de um grupo mínimo de necessidades básicas, que não tem aferição rígida, nem definitiva, e que “depende dos estágios de desenvolvimento, econômico social e cultural<sup>113</sup>”.

---

<sup>109</sup>SARLET, 2011, p. 60.

<sup>110</sup>SARLET, 2011, p. 106.

<sup>111</sup>MIRANDA, 1997, p. 184.

<sup>112</sup>SARLET, 2011, p. 60.

<sup>113</sup>MIRANDA, 1997, p. 397.

E o chamado direito ao mínimo existencial, cujo fundamento está nas condições para o exercício da liberdade possui, em si mesmo, natureza jurídica de direito fundamental, posto que sem ele cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade.<sup>114</sup>

Parece ser este um dos motivos pelos quais Torres (1990) defende a falta de definição de um conteúdo fixo, afirmando que a conceituação deve ser variável porque depende de fatores históricos e sociais vigentes em cada época e lugar. A realidade nos leva a entender que mais ou menos itens integrariam o conceito, consoante o nível de evolução da sociedade observada.<sup>115</sup>

Barcellos (2002), no entanto, visa a uma maior segurança na utilização do conceito, procurando delimitar o conteúdo do mínimo existencial, estabelecendo balizadores para a aplicação prática do conceito. Essa concepção protege a pessoa, que vai aplicar a lei, de cometer excessos.<sup>116</sup>

Fernandes (2016) também procura delimitar o conteúdo do conceito, elencando um conjunto de prestações que estariam compreendidas no mínimo existencial, correspondentes a garantias de condições materiais básicas de vida, como a saúde e a autonomia individual (que envolve alimentação, educação, vestuário, moradia, entre outros). Entretanto, ressalva que essas prestações só podem ser apreciadas levando-se em conta a situação concreta e específica, ou seja, só podem ser analisadas de forma casuística e contextualizada, o que também submete o conceito a variáveis.<sup>117</sup>

Amaral (2010) percebe que há “uma ampla zona de transição entre o mínimo existencial e o ‘não mínimo’”. E ainda questiona: “como associar um resultado binário, exigível x não exigível a um gradualismo? O resultado desse confronto nos parece ser a abertura de um enorme campo para o subjetivismo, ou mesmo para o ‘achismo’”.<sup>118</sup>

Destarte, tendo em conta a margem concedida à atuação do abstrato, na conceituação tanto da própria dignidade, quanto do mínimo necessário para garanti-la, no intuito de fortalecer o alcance e a validade de ambos, importa reforçar que se vincula a liberdade positiva, inteira. Não a liberdade apenas em sentido negativo – que consiste simplesmente na ausência

---

<sup>114</sup>TORRES, 1989, p. 29-49.

<sup>115</sup>TORRES, 1990, p. 69-78.

<sup>116</sup>BARCELLOS, 2002.

<sup>117</sup>FERNANDES, 2016, p. 668.

<sup>118</sup>AMARAL, 2010, p. 118.

de limitações e de obstáculos. Mas, repita-se, a positiva – que corresponde à possibilidade concreta de realizar aqueles fins que constituem o objeto e a finalidade da atividade livre, não só pela supressão de obstáculos que a impeçam, mas pela prestação positiva das condições e meios indispensáveis à sua realização <sup>119</sup>.

Seja qual for o entendimento sobre o conteúdo do mínimo necessário à existência humana digna, abrangem-se, de certo, as condições que, para além da questão da mera sobrevivência, possam assegurar ao indivíduo inserção social. Não se resume ao mínimo vital, porque apenas o mínimo vital não viabiliza a liberdade. Afinal: “a liberdade de viver debaixo da ponte, de que falava Anatole France, não é liberdade”. <sup>120</sup>

Por tais razões, a dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de uma determinada substância. Nem os prisioneiros, nem os doentes mentais, nem indigentes podem ser privados delas. <sup>121</sup>

Quanto à dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, ao mínimo existencial, pode-se afirmar a existência de um dever de interpretação conforme a constituição e os direitos fundamentais. E de uma hermenêutica *in dubio pro libertati*, porque “em favor da dignidade não deve haver dúvida”. <sup>122</sup>

Sobre o mínimo existencial, resta claro, é um direito a condições essenciais de existência humana digna. Tais condições foram enunciadas pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1948 (art. XXV<sup>123</sup> e no art. XXVI<sup>124</sup>), aperfeiçoadas pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, de 1996 (art. 2º)<sup>125</sup> e anotadas como meta na Declaração do Milênio das Nações Unidas - DMNU, em 2000 (inciso III, alínea 11).<sup>126</sup> O mínimo existencial está sempre “emburilhado com os direitos sociais”,

---

<sup>119</sup>TEIXEIRA, 1991, p. 665 e 674.

<sup>120</sup>TORRES, 1990, p. 69.

<sup>121</sup>TORRES, 1989, p. 29-49.

<sup>122</sup>SARLET, 2011, p. 106.

<sup>123</sup>Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>124</sup>Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>125</sup>Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>126</sup>Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_milenio\\_nacoes\\_unidas.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf). Acesso em: 20 nov. 2019.

porque a ideia de direitos fundamentais sociais, dignidade da pessoa humana e de mínimo existencial confunde-se no núcleo essencial deles.<sup>127</sup>

Na Constituição Brasileira de 1988, o direito ao mínimo existencial encontra-se presente no artigo 3º, inciso III, alguns casos de imunidades tributárias no art. 5º, incisos XXXIV, LXXII, LXXIII, LXXIV; art. 153, §4º, etc. e, no art. 6º, que define os direitos sociais, há um certo espaço para o mínimo existencial,<sup>128</sup> sendo mencionado na Lei de Organização da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) sob o nome de mínimo social.<sup>129</sup>

Corresponde, em síntese, no entender de Torres (2009), “às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado, na via dos tributos (imunidade) e que ainda exige prestações estatais positivas”<sup>130</sup> É um direito de dupla face, porque aparece como direito subjetivo com norma objetiva, ao mesmo tempo que compreende os direitos fundamentais originários e direitos sociais – todos em sua expressão essencial e irredutível.<sup>131</sup>

Por isso, estabelecer excessivos limites ao alcance dos dois conceitos pode acabar resultando em reduções da própria liberdade, efetuadas através de construções interpretativas incompatíveis com o espírito da Constituição Cidadã, que abraçou os direitos humanos.

O risco do excesso e dos efeitos dele decorrentes não é desprezável, nem em relação ao exagero de concessões, nem de restrições, sendo, porém, mais assustador o efeito destas uma vez que estamos aqui tratando de direitos mínimos.

“No Estado democrático de direito impõe-se a maximização do mínimo existencial em sua dimensão máxima”. Se, por um lado, pode acarretar a “minimização dos direitos sociais em sua extensão” – menor número de direitos sociais sob a responsabilidade direta do prestacional do Estado – por outro, garante-os, em sua profundidade – diminuição do número de indivíduos sem as condições mínimas de dignidade. Mas é “extremamente difícil apreender o ponto de passagem entre a maximização do mínimo existencial e a otimização dos direitos sociais”<sup>132</sup>.

Comumente se justifica a dívida perante a sociedade em não efetivar os direitos sociais prestacionais, na denominada *reserva do possível*. A dita reserva compreende, em um

<sup>127</sup>TORRES, 2009, p. 9-13; 42

<sup>128</sup>TORRES, 2009, p. 8-9.

<sup>129</sup>*Social minimum* – expressão preferida por John Rawls para designá-lo. RAWLS, 2016.

<sup>130</sup>TORRES, 1989, p. 29-49.

<sup>131</sup>TORRES, 2009, p. 37.

<sup>132</sup>TORRES, 2009, p.121-131.

primeiro momento, a possibilidade material para prestações dos direitos sociais, uma vez que dependem de recursos dos cofres públicos e da disponibilidade de bens para entregar. Em segundo momento, compreende a possibilidade jurídica, que é limitada pela esfera de discricionariedade das decisões governamentais e parlamentares, exercida conforme as previsões orçamentárias.

Buscando moderar a aplicação da reserva e focando no significado maior dos direitos humanos, pode-se sustentar que o artigo 5º, §1º, da CRFB/88, segundo o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, deve ser interpretado não como regra, mas como um princípio, e por isso, deve garantir a máxima efetividade possível, mesmo porque ao intérprete cabe “buscar as conexões existentes entre os motivos políticos, as decisões fundamentais, os fins em vista, as ideologias, os valores explícitos e implícitos nos textos constitucionais, para deles extrair o sentido pleno, com todas as suas consequências”<sup>133</sup>.

Olsen (2008)<sup>134</sup>, analisando a questão de discricionariedade administrativa e legislativa, como desdobramento da reserva do possível, e a fim de construir uma diferenciação entre o lógico e o exagero, assevera que o Estado seria livre para escolher a melhor forma de atender a esse objetivo, desde que prestando o bem jurídico em questão em conformidade com outros interesses, como o da menor onerosidade e o da equidade. No entanto, não poderia escolher “entre uma conduta que atinge a finalidade constitucional, restando o bem jurídico, e outras que não a alcance, ou seja, que resulte na não satisfação do direito”.

A autora alerta quando a omissão, muito comum da administração, se sente respaldada no argumento de reserva. A omissão do poder público diante de obrigação constitucional pode ser lida como uma verdadeira restrição *lato sensu* do direito fundamental, ou seja, “a esfera de direitos do titular pode ser reduzida pela ação estatal, revogando atos que haviam possibilitado o exercício do direito, ou pela omissão estatal que deixa de realizar a prestação normativamente definida”.

Ela também lembra que as normas de direitos fundamentais gozam de uma presunção de intangibilidade, a não ser que o próprio constituinte disponha em contrário. Contra elas, a intervenção do Estado só pode se insurgir se “imbuída de grave justificação, apresentada da

---

<sup>133</sup>TEIXEIRA, 1991, p.193.

<sup>134</sup>OLSEN, 2008, p. 147-156.

boa forma de argumentação racional, que demonstre o maior peso de outros princípios em conflito, bem como a proporcionalidade da restrição”.

É preciso considerar que o discurso da máxima efetividade encontra resistência, porque muito embora a aplicação imediata e não restringível seja o desejável, há a racional argumentação do possível.

De fato, pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo,<sup>135</sup> retornando-se à primeira face da reserva, ou seja, a escassez de recursos.

É claro que seria utópico concluir que o Estado brasileiro poderia assegurar o pleno exercício dos direitos sociais a todos nacionais e residentes, sem distinção, em níveis ideais. Mas até que ponto está trabalhando pelo melhor que efetivamente tem condições de alcançar é um questionamento relevante a ser feito.

O argumento fático é plenamente defensável. Se não há verbas públicas, realmente não há como fazer. No entanto, como caminho para superação das questões que atrapalharam o Estado Social de Direito e o fim de não atrapalhar ao menos a eficácia mínima dos direitos sociais, os direitos sociais máximos podem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária.<sup>136</sup>

A utilização do argumento jurídico relativo à discricionariade e à falta de previsão orçamentária devem ser mais bem consideradas, porque a discricionariade, no mais das vezes, confunde-se com seletividade política e com a vontade parlamentar. Além disso, não há justificativa para ausência de previsão orçamentária em relação àquilo que a própria constituição obriga seja efetuado.

Realmente, a apreciação dos fatores para a tomada de decisão quanto à possibilidade de efetivação dos direitos deve ser uma avaliação simultânea ou dialética quanto a direitos e recursos humanos e materiais, disponíveis e adequados. Porém, a margem de liberdade para realizá-la não é total; está limitada pela proporcionalidade (*lato sensu*) a ser aferida através de padrões de justiça social, solidariedade e igualdade real.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup>BARCELLOS, 2002, p. 138.

<sup>136</sup>TORRES, 2009, p. 41.

<sup>137</sup>MIRANDA, 1997, p. 392-393.

Ao tratar dessa temática, Daniel Sarmiento (2010)<sup>138</sup> parece assumir uma posição intermediária. Ele admite que, em virtude da escassez de recursos, os poderes públicos, especialmente o legislador, são dotados de legitimidade democrática para realizar escolhas quanto às prioridades dentre as diversas demandas, o que acontece quando desenvolvida a lei orçamentária. Sem embargo, não admite que a eficácia dos direitos sociais seja condicionada, de forma absoluta, pelos imperativos orçamentários.

Sarmiento também afirma que permitir esse condicionamento irrestrito seria ‘submeter a força normativa da Constituição à vontade do legislador’, de modo que não é admissível uma discricionariedade absoluta, o que o autor denomina como ‘campo livre’, dentro do qual, legislador e administrador, ao alvedrio da própria Constituição e da máxima efetividade de suas normas, pudesse transitar.

Com o emprego desses e de mais outros vários argumentos e com o crescimento do número de ações individuais e coletivas pleiteando a condenação do Estado e de seus agentes ao cumprimento das obrigações decorrentes dos direitos sociais nos últimos tempos, o Judiciário vem ganhando destaque como fiscalizador permanente do cumprimento das previsões constitucionais sociais. Em uma atuação que, de modo criticável, por vezes tangencia o criacionismo como meio de coagir ou não o Estado a mover-se e que pode beirar o desrespeito à separação de poderes.<sup>139</sup>

Nos tribunais brasileiros, o uso do conceito jurídico *reserva do possível* teve seu marco inicial de aplicação no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 45. Em especial, destaca-se o voto do Ministro Celso de Mello (2004)<sup>140</sup> em que se reconheceu a possibilidade de atuação jurisdicional visando à implementação de

---

<sup>138</sup>SARMENTO, 2010, p. 200.

<sup>139</sup>Assunto que não será aprofundado por fugir ao tema central e por demandar pesquisa de igual ou maior intensidade.

<sup>140</sup>A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. Voto do Ministro Celso de Mello - arguição de descumprimento de preceito fundamental de nº. 45, BRASIL, 2004.

políticas públicas em face à omissão do poder público. Naquele julgado, entendeu-se pela inconstitucionalidade por omissão, uma vez que havia o dever de agir, não cumprido ou apenas parcialmente cumprido, para assegurar os direitos econômicos, sociais e culturais, impossibilitando o cidadão, especialmente o pobre, de exercer o direito fundamental de liberdade.

O tema também já se encontra tratado no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Nessa corte, mereceram destaque os limites da discricionariedade administrativa e a tarefa do judiciário, a exemplo do que afirmou o Ministro Humberto Martins, em razões de decidir, datadas de 25/8/2009, quando coloca que “os direitos sociais não podem ficar condicionados à vontade do administrador, que o princípio da reserva do possível não pode se sobrepor ao princípio do mínimo existencial”, especialmente se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira que justifique o argumento, tratando o caso como “omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana.”<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> “[...] os direitos sociais não podem ficar condicionados à mera vontade do administrador, sendo imprescindível que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Haveria uma distorção se se pensasse que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido para garantir os direitos fundamentais, pudesse ser utilizado como empecilho à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Uma correta interpretação daquele princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser apenas no sentido de utilizá-lo quando a Administração atua dentro dos limites concedidos pela lei. Quando a Administração extrapola os limites de sua competência e age sem sentido ou foge da finalidade à qual estava vinculada, não se deve aplicar o referido princípio. Nesse caso, encontra-se o Poder Judiciário autorizado a reconhecer que o Executivo não cumpriu sua obrigação legal quando agrediu direitos difusos e coletivos, bem como a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. Assim, a atuação do Poder Judiciário no controle das políticas públicas não se faz de forma discriminada, pois violaria o princípio da separação dos poderes. A interferência do Judiciário é legítima quando a Administração Pública, de maneira clara e indubitável, viola direitos fundamentais por meio da execução ou falta injustificada de programa de governo. Quanto ao princípio da reserva do possível, ele não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. Somente depois de atingido o mínimo existencial é que se pode cogitar da efetivação de outros gastos. Logo, se não há comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário ordene a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político. A omissão injustificada da Administração em efetivar as políticas públicas essenciais para a promoção de dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário, pois esse não é mero departamento do Poder Executivo, mas sim poder que detém parcela de soberania nacional. Assim, a Turma conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados do STF: MC na ADPF 45-DF, DJ 4/5/2004; AgRg no RE 595.595-SC, DJe 29/5/2009; do STJ: REsp 575.998-MG, DJ 16/11/2004, e REsp 429.570-GO, DJ 22/3/2004. REsp 1.041.197-MS, Rel. Min.

A extensão do mínimo existencial no Brasil, que não conta com proteção eficiente dos direitos sociais, na via do sistema de segurança social, sofre forte tendência da ampliação do mínimo.<sup>142</sup> De outro modo, os cidadãos da última fila, os invisíveis, “estão condenados a permanecer no mesmo lugar”<sup>143</sup>

Com essas noções, inicia-se o próximo item que terá por fim analisar a evolução do reconhecimento constitucional brasileiro do direito à moradia e tecer anotações quanto a sua qualidade de direito social e a relação com a ideia de mínimo existencial garantidor de dignidade.

#### **1.4. O direito à moradia, enquanto direito social, como mínimo existencial garantidor de dignidade e sua evolução na ordem constitucional brasileira**

No âmbito do Direito internacional, a moradia é afirmada como direito humano fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, além de ter legislação influenciada por outras tantas normas e convenções internacionais, mesmo quando não firmadas ou internalizadas, tendo em comum o atendimento às reivindicações dos menos privilegiados em cada uma das esferas protegidas, não apenas individualmente, mas também considerados como grupos humanos.

Em 1945, a Carta das Nações Unidas definiu uma estrutura internacional de proteção dos direitos humanos ligados à proteção dos direitos sociais, como visto no item 1.1. Entre eles incluiu-se o direito à moradia.

Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), trazida para ordem interna nacional pelo Decreto Federal nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, e também já

Humberto Martins, julgado em 25/8/2009. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=MINI+MO+EXISTENCIAL&refinar=S.DISP.&&b=INFJ&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11>. Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>142</sup> TORRES, 2009, p. 144.

<sup>143</sup> BAUMAN, 2009, p. 28.

aludida no mesmo item 1.1, reconheceu expressamente o direito de moradia como pressuposto para a dignidade da pessoa humana, no art. XXV, item 1<sup>144</sup>.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU), de 19 de dezembro de 1966, internalizado pelo Decreto Federal nº 591 de 6 de julho de 1992<sup>145</sup>, no artigo 11, afirma que os Estados reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive o de alimentação, vestimenta e moradia, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida, asseverando que tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desses direitos.

Na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I (1976), restou registrado que a moradia adequada é um direito básico da pessoa humana. Na Agenda Habitat II (1996), reafirmou-se o direito de moradia como um direito de realização progressiva. E, na Agenda Habitat III (2016), destacam-se os principais compromissos assumidos pelos signatários, inclusive o Brasil: “não deixar ninguém para trás, eliminando a pobreza em todas suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema; [...] melhorando a habitabilidade, [...] bem como a moradia adequada e economicamente acessível.”<sup>146</sup>

Assim, fica claro que o cumprimento do direito à moradia está ligado a todos os demais direitos de natureza social: educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Atuar em favor de sua consecução é dever assumido internacionalmente, de forma contínua e progressiva.

Uma habitação adequada é capaz de viabilizar local salubre onde o indivíduo e sua família possam se alimentar e cuidar da saúde, onde haja tranquilidade para ir às atividades diárias de trabalho, estudo e lazer e voltar delas, onde se sinta seguro e possa exercer cidadania.

Não à toa, o direito à moradia foi assimilado pela ordem constitucional nacional, considerando que o direito internacional e o direito constitucional não devem ser analisados

---

<sup>144</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 26 nov. 2019.

<sup>145</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 26 nov. 2019.

<sup>146</sup>Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 27 nov. 2019.

de forma estanque ou compartimentalizada, como o foram no passado. Já não pode haver dúvida de que as grandes transformações internas dos Estados repercutem no plano internacional, e a nova realidade formada provoca mudança na evolução interna e no ordenamento constitucional dos Estados<sup>147</sup>.

No Brasil, entretanto, as previsões constitucionais que tendiam a proteger o direito de moradia iniciaram-se de modo muito discreto e lento.

A Constituição de 1824<sup>148</sup>, no art. 179, tratava da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, tomando por base liberdade, segurança individual e propriedade, mas não possuía nenhum dispositivo especificamente no tocante à moradia. O máximo que se pode extrair, de algum modo relacionado, constava do inciso VII, que previa a inviolabilidade do domicílio; e o do inciso XXII, que previa a plenitude do direito de propriedade, garantindo uma espécie de desapropriação, com indenização prévia, sem nenhuma menção à função social.

Na Constituição de 1891<sup>149</sup>, também não existia nenhum dispositivo a respeito do direito à moradia. Acerca da matéria, o mais próximo que se verifica é o conteúdo do artigo 72, parágrafo 11, como já se fazia na Carta anterior, que previa a inviolabilidade do domicílio; e, no parágrafo 17, a plenitude do direito de propriedade, inserindo a menção expressa à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, sem nenhuma referência à função social da propriedade.

Mesmo a Constituição de 1934<sup>150</sup>, que sofreu influências da Constituição mexicana de 1917 e da alemã de 1919, nada trouxe sobre o direito de moradia propriamente dito, mas tem por diferencial ter sido a primeira a restringir o exercício da propriedade pelo interesse social da coletividade, mediante adequações às relações de vizinhança, limitações urbanísticas e à propriedade alheia, sendo inclusive a primeira a tratar da função social da propriedade (art. 113). Quanto aos direitos sociais, no campo constitucional nacional, acresceu mais pela inserção dos princípios da justiça e existências dignas, além de vários dispositivos espalhados pela Carta, estabelecendo o dever do Estado em prover políticas assistencialistas.

---

<sup>147</sup>TRINDADE, 1997, p. 403.

<sup>148</sup>TRINDADE, 1997, p. 403.

<sup>149</sup> Disponível em:

<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viivTodos/4ed91893cbdd0e10032569fa0074213f?OpenDocument&Highlight=1,&AutoFramed>. Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>150</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

Na vigência da Constituição de 1937<sup>151</sup>, vivenciou-se a constante possibilidade de decretação de Estado de emergência e, conseqüentemente, suspensão de direitos e garantias individuais. Nessa Constituição, não se pode dizer que houve acréscimo positivo para os direitos sociais, nem quanto ao direito de moradia, portanto.

Já a Constituição de 1946<sup>152</sup>, foi redigida após o término da Segunda Guerra Mundial e influenciada pelo início dos movimentos de redemocratização do país. Tratou-se de uma carta inovadora, no que se refere à declaração de direitos e à delimitação das diretrizes econômicas e sociais, cuidando de tais assuntos de modo muito mais detalhado que as anteriores, sendo, porém, entrecortada, em sua vigência, pelos Atos Institucionais nº1 a 4.

Na Constituição de 1946<sup>153</sup>, houve uma progressão expressiva dos direitos sociais. Estava previsto que a ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça social, sem olvidar de conciliá-la com a liberdade de iniciativa e com a valorização do trabalho humano. Em seu artigo 145 e parágrafo único, inscreveu-se o princípio da existência digna, ao lado da identificação do trabalho como função social. Foi omissa, no entanto, sobre a questão do urbanismo. Mas, no art. 147, estava prevista a função social da propriedade, que condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social, ressaltando a possibilidade de o Estado promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. E no artigo 156, parágrafo 3º, estava prevista através de uma espécie de usucapião *pro labore* e para fins de moradia, assegurada a trabalhadores rurais que trabalhassem a terra, tornando-a produtiva.

Durante a vigência da Constituição de 1967<sup>154</sup>, houve novamente previsão de suspensão dos direitos daqueles que abusassem dos direitos individuais e dos próprios direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, por prazo que poderia variar de dois a dez anos, mediante declaração do Supremo Tribunal Federal, mobilizada por representação do Procurador-Geral da República, (art. 151). Isso ao lado do Ato Institucional nº 5<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>152</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm); [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm); [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm); [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm). Acesso em: 8/jul. 2019.

<sup>153</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>154</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>155</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

Tratou-se de um período constitucional expressivo para os direitos sociais, mesmo com todas as previsões existentes quanto à ordem econômica, determinando-lhe a finalidade de realizar a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa; valorização do trabalho como condição da dignidade humana; função social da propriedade; harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; desenvolvimento econômico; repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, e a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (art. 157).

A Constituição de 1969, na verdade a Emenda nº 1 à Constituição de 1967<sup>156</sup>, por sua vez, teve vigência meramente nominal em grande parte de seus preceitos. Toda a declaração de direitos e garantias tinha aplicação diminuída pelos dispositivos do AI nº 5.<sup>157</sup>

Finalmente, em momento bem recente da história nacional, no ano de 1988, incluiu-se o direito de moradia na nova e atual Constituição. Primeiro, de modo indireto, em artigos, como o 5º, § 2º, que prevê, para as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, aplicação imediata. Assim também ocorre no artigo 1º, inciso III, em que, ao lado dos demais fundamentos do Estado Democrático de Direito abrange a dignidade da pessoa humana. E, ainda, no artigo. 3º inciso III, que insere entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A moradia foi incluída no artigo 7º, inciso IV, como necessidade básica e vital do trabalhador e de sua família, quando se especifica o alcance do salário mínimo, mostrando que a manutenção “digna da vida humana é fundamento ético-material do sistema constitucional”, mas só pode ser alcançada se “toda coletividade puder usufruir das possibilidades oferecidas pelos bens sociais.”<sup>158</sup>

Bem recentemente, em 2000, o direito de moradia foi expressamente inserido no art. 6º como direito social pela Emenda Constitucional (EC) nº 26/00. Embora não tenha trazido novidade ao dispor da moradia como direito fundamental social, ao positivá-lo, imprimiu-lhe uma especial significação, além de trazer novas dimensões relacionadas à sua eficácia e

---

<sup>156</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>157</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>158</sup>PANSIERI, 2012, p. 15.

efetividade, dada a necessidade de outorgar aos preceitos constitucionais, notadamente os definidores de direitos e garantias fundamentais, sua máxima força normativa<sup>159</sup>.

Verifica-se o direito à moradia, ainda, das disposições constitucionais que obrigam o Estado a agir, a prestar serviço de modo a garantir o direito. Os incisos do artigo 23<sup>160</sup> incluem, na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o poder-dever de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico e de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Assim versa o art. 183 sobre a usucapião especial:

(...) aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Em sua dimensão negativa, como direito e garantia fundamental, o direito à moradia impede que o Estado legisle contrário a ele e que tanto o Estado quanto terceiros venham a praticar atos que afetem tal direito. Nesse mecanismo de tutela, apresenta-se a

(...) cláusula de proibição ao retrocesso, construída pela conjugação dos objetivos da República e da dignidade da pessoa humana. Nasce, em consequência, para o indivíduo, um direito subjetivo, todas as vezes que se atenta contra o seu direito de moradia, seja por ato legislativo ou administrativo, inclusive quando tem o condão apenas de diminuir o nível de desenvolvimento já alcançado.<sup>161</sup>

O constituinte manteve-se silente, porém, no que diz respeito à definição mínima de um conteúdo para o direito à moradia.

Para José Reinaldo da Silva Lopes (2012)<sup>162</sup>, “o direito à moradia inclui o direito de ocupar um lugar no espaço, assim como o direito às condições que tornam este espaço um local de moradia, de tal sorte que morar possa constituir um existencial humano”.

José Afonso da Silva (2003)<sup>163</sup> afirma que, para que o direito de moradia alcance realmente sua proposição, “exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em

---

<sup>159</sup>SARLET, 2011a, p. 639-675.

<sup>160</sup> SARLET, 2011a, p. 639-675.

<sup>161</sup>PANSIERI, 2012, p. 18.

<sup>162</sup>LOPES, 2012, p. 15.

<sup>163</sup>SILVA, 2003, p. 313.

condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar, como se prevê a Constituição portuguesa.”

Uma vez que a própria Constituição prevê como princípio fundamental a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da CRFB), prevê o direito à intimidade e à privacidade no artigo 5º, inciso X, e a inviolabilidade do domicílio, a princípio, tudo isso deve integrar o direito à moradia, sob pena de se tornar um direito empobrecido.

Para obter definição mais precisa, é possível utilizar os tratados internacionais incorporados pelo Direito brasileiro, com caráter de norma constitucional integrando o chamado bloco de constitucionalidade (EC n.º 45/2004. Artigo 5º. parágrafo 3º). Há outros instrumentos internacionais que contribuem com a definição, como a Observação Geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas - ONU<sup>164</sup>, que prescreve que o direito a uma moradia adequada significa dispor de um lugar onde se possa asilar, caso o deseje, com espaço adequado, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica, uma situação adequada em relação ao trabalho e o acesso aos serviços básicos, todos a um custo razoável.

Vale lembrar que o direito à moradia e aos demais direitos sociais foi colocado em condição de rigidez, como cláusula pétrea protegida pelo parágrafo 4º, do artigo 60. “A didática constitucional da Carta de 1988 consolidou, com clareza, a propriedade e os direitos sociais declarados e protegidos.”<sup>165</sup>

A título complementar, nota-se que a proteção do direito à moradia é tratada na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no artigo 8º, e ratificada em seu artigo 229, parágrafo 1º, que assegura o dever do Estado em prover acesso à moradia adequada por meio de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade. O artigo 239 define que incumbe ao Estado e aos municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte. <sup>166</sup>

A Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, em seu artigo 12, garante que o município buscará assegurar o direito à moradia. O artigo 422 estabelece que a política urbana

---

<sup>164</sup>Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.

<sup>165</sup>BONAVIDES, 2018, p 379.

<sup>166</sup>Disponível em:

[http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao\\_%20do\\_%20Estado\\_do\\_%20Rio\\_de\\_Janeiro-2000.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf). Acesso em: 7 jul. 2019.

será formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da cidade, esclarecendo, pelo parágrafo 1º, que essas funções compreendem o direito da população à moradia. Trata também do tema através do artigo 30, que elenca as competências municipais, e do artigo 429, que fala sobre política de desenvolvimento urbano.<sup>167</sup>

Faz-se necessário registrar que o direito à moradia, como se percebe, tem sido comumente empregado como sinônimo de direito à habitação nas previsões legais nacionais e internacionais, como também nas decisões judiciais.

Contudo, é preciso deixar claro que o direito à moradia está conectado com a pessoa, com os direitos da personalidade, e fundado, como direito social, na dignidade de pessoa humana. Já o direito à habitação está ligado a questões de cunho patrimonial, ligadas ao morar<sup>168</sup>, sendo possível o cumprimento do primeiro, mesmo quando ausente o segundo.

Vale reafirmar que o direito à moradia é sempre um direito à moradia digna e está desvinculado do direito de propriedade, por mais que nosso texto constitucional traga expressamente a moradia como condição para a aquisição do domínio, no caso de usucapião especial constitucional (art. 183, CRFB), e ainda que esse direito atue como qualificador da função social da propriedade.<sup>169</sup>

Conjugando todas essas previsões, resume-se a ideia de que, para que o direito de moradia seja respeitado, é preciso basicamente que ninguém seja impedido de conseguir uma morada, que se implementem ações no sentido de criar unidades habitáveis dignas e adequadas e, finalmente, que o cidadão não seja involuntariamente mobilizado, sem efetiva justa causa, quer pelo Estado, quer por particulares.

Em outras palavras, a uma face “significa que o cidadão não pode ser privado de uma morada nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do estado e de terceiros”. A outra, “que é nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma morada digna e adequada.”<sup>170</sup>

Entende-se que o direito de moradia encerra uma dimensão positiva que corresponde ao dever do poder público de implementar uma política de habitação de interesse social. Na

---

<sup>167</sup> Disponível em:

[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf) . Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>168</sup>SOUZA, 2012, p. 25.

<sup>169</sup>PANSIERI, 2012, p. 26.

<sup>170</sup>SILVA, 2003.

dimensão negativa implica, por exemplo, abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais que ocupam.<sup>171</sup>

Olvidar qualquer das nuances do direito de moradia consubstancia defeito na efetivação. Se, por falta de recursos próprios, o indivíduo não conseguir um lugar para morar; se não existem alternativas oferecidas para solucionar essa carência ou se as que forem oferecidas encontrarem-se eivadas de vícios de inadequação; se o cidadão for removido contra sua vontade, sem justificativa aceitável ou sem a apresentação de alternativas compatíveis, do lugar em que se fixou etc.– em qualquer destas hipóteses, há falha grave de cumprimento da garantia.

Lembrando-se que, sem uma moradia, permanente ou temporária, própria ou não, seja qual for, não há dignidade assegurada. Como coloca José Afonso da Silva (2003)<sup>172</sup> “não há marginalização maior do que não ter um teto para si e para a família”. Enfatizando, para ficar bem claro, ter de fazer das calçadas sua morada, das ruas sua referência; passar fome, frio; não ter perspectivas nem opção de caminho não condiz com viver dignamente. Mas é o que, no mais das vezes, acontece com quem se tona “supérfluo”<sup>173</sup>.

Dito isso, encerra-se este primeiro capítulo, acreditando-se presentes os elementos de partida necessários para conduzir as reflexões do próximo capítulo, com o qual se pretende avançar na identificação dos miseráveis que se tornaram invisíveis e para quem não estão chegando os mínimos capazes de lhes assegurar a dignidade enquanto seres humanos, numa visão local, dentro da realidade social atual, frente ao progresso, à globalização e à modernidade. Anotações necessárias para as futuras conclusões acerca de como e até que ponto o direito de moradia, enquanto direito social integrante do mínimo existencial, está vinculado ao asseguramento dessa dignidade serão tecidas.

---

<sup>171</sup>SARLET, 2002.

<sup>172</sup>SILVA, 2003, p. 314.

<sup>173</sup>Nomenclatura adotada por BAUMAN, 2009.

## **2. MISERÁVEIS E INVISÍVEIS NA CIDADE - Definidos com inspiração na visão sociológica e na história local, especialmente quanto ao tratamento do direito de morar**

Este segundo capítulo será utilizado para, dentro de uma perspectiva jurídico-sociológica, tendo em conta anotações históricas, delinear quem são os miseráveis e invisíveis existentes na cidade, a respeito dos quais trata o presente trabalho de pesquisa. Analisa-se a questão com inspiração, especialmente na visão de Bauman, trabalhada em conjunto com a problemática história da Cidade do Rio de Janeiro, ressaltando o tratamento dispensado ao direito de morar.

Tecem-se considerações sobre as diferenças entre vulnerabilidade e exclusão e o quanto uma resulta na outra, gerando invisibilidade, na atualidade globalizada, para anotar as falhas no cumprimento de obrigações assumidas quanto aos direitos sociais. É importante lembrar que as formas de enfrentamento empregadas não vêm se constituindo historicamente como atributo efetivo das políticas sociais no Brasil e no Rio de Janeiro, mantendo a pobreza.

Registra-se o medo da inadequação e da perda de posições, que nasce, se agrava e contribui para a precarização ou marginalização dos menos afortunados. Uma degradação relacionada à perda de um posicionamento anterior, que lança indivíduos na situação de vulnerabilidade decorrente do exercício de um trabalho precário ou de ocupar uma moradia de onde poderia ser expulso a qualquer momento.<sup>174</sup>

Alude-se aos efeitos desse contexto na saúde mental e física das pessoas, assim como sobre o afrouxamento dos laços familiares, enquanto as famílias se metamorfoseiam em “meras unidades de consumo”<sup>175</sup>

Atenta-se ao cuidado necessário para não chamar toda disfunção social de exclusão e para distinguir cuidadosamente aqueles que são os mais vulneráveis dentre os vulneráveis – aqueles que sequer constam das estatísticas, que não são notados, nem anotados ou contados, para os quais resta a condição de subclasse, de indesejáveis estranhos, estrangeiros.

---

<sup>174</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>175</sup>FACHIM, 2009, p. 5 apud DE VASCONCELLOS, 2016, p. 209.

Eles são tratados como um problema que recai sobre as cidades, que fere o ideal urbano e incomoda, reduzindo a tolerância, tornando-se um desafio para as municipalidades. O “nosso estrangeiro” mais próximo, de todos os dias, está jogado à porta ou na esquina sem casa ou em um local para pernoite, exposto e temido.

Ressalta-se que os que ainda não moram nas ruas acreditam ser inatingíveis e buscam estabelecer muros e cercas para repelir fisicamente a ameaça psicológica; uma nova forma de segregação e hierarquia nas cidades contemporâneas, que resulta em uma espécie de organização explícita das diferenças e das desigualdades.<sup>176</sup> A opção adotada dificulta ainda mais a possibilidade de superar a discriminação e o preconceito, produzidos aqui, em toda parte, graças aos desníveis.

Reflete-se sobre os nossos supérfluos, nossa subclasse, composta de gente, de seres humanos, com direitos humanos, com garantia formal de dignidade enquanto pessoas, de mínimos legalmente assegurados para sua sobrevivência. São indivíduos dos quais não é possível simplesmente nos desfazermos, ignorando-os ou mandando-os para outros lugares, muito embora a história demonstre que as formas de tratar os mais pobres e seu direito de morar foram nesse sentido.

Dialoga-se brevemente com o passado para entender o presente, pontuam-se questões relativas ao modo com que a cidade do Rio de Janeiro vem ao longo do tempo tratando os mais pobres, especialmente quanto ao cuidado despendido pelas autoridades e pela sociedade ao seu direito de moradia.

Demonstra-se que as condições materiais de existência da “constelação de problemas” do Rio de Janeiro exibem as marcas de uma prolongada decadência econômica da antiga capital,<sup>177</sup> que a cidade sofreu diversas transformações na sua forma urbana que influíram diretamente nas políticas de moradia praticadas, enquanto os administradores buscavam adequá-la aos modelos idealizados de cidade europeias e milhares de pessoas ficavam sem teto.

Lembra-se que a parcela da população carioca que continua a sofrer mais com os problemas na cidade é aquela que não tem onde morar. Isso pode ser entendido ao se perceber que todas as iniciativas reformadoras aconteceram baseadas em discursos políticos que

---

<sup>176</sup>CALDEIRA, 2000, p. 258-259.

<sup>177</sup>DELASOPPA, 2016, p. 117.

sempre definiram o espaço urbano como local de interação principalmente econômica, ao lado de prioridades das interações política, social e cultural.<sup>178</sup>

Relatam-se intervenções violentas das autoridades instituídas no cotidiano dos habitantes da cidade, sob todas as alegações possíveis e imagináveis, nem todas voltadas à solução dos problemas sociais.<sup>179</sup> Ainda hoje, lugar comum e empreendidas tanto para controlar o seu uso da cidade quanto para separar as classes sociais.<sup>180</sup>

Destaca-se a falta de opção existente para os que não se enquadram, para os mais carentes, a quem resta a criatividade. “Novas” formas de moradia “subnormal” foram eleitas: casas de cômodos, pensões, hotéis, biras, favelas, ruas. Para alguns outros, um pouco menos pobres, os conjuntos habitacionais populares, situados na periferia. Todas são soluções melhores que a rua.

Observa-se que, mesmo quando o Poder Público Municipal passou a atuar de forma mais intensa no provimento de infraestrutura básica para as habitações populares já existentes, estabeleceu programas voltados, no máximo, à classe média. Com os inúmeros novos empreendimentos que foram erguidos, ampliou-se o número de construções com promessas de infraestrutura e segurança privadas para aqueles que podem pagar. O espaço urbano, mais uma vez, vem sendo produzido e consumido como estratégia de valorização e lucro, produção e consumo, atendendo à dinâmica de agentes imobiliários e do mercado financeiro.<sup>181</sup>

Nota-se que as ações não visaram, como sempre, alcançar as faixas de menor renda da população. O quesito custo relativo à localização do empreendimento e o equacionamento da questão urbana não foram, mais uma vez enfrentados, em detrimento, novamente, da habitação de interesse social.

Nem tudo são erros, como é o caso do aluguel social, utilizado para atender pessoas desabrigadas e outras centenas de famílias em situação de risco, em tempos mais recentes. Restam, contudo, enormes desafios e muito a conquistar na efetiva promoção do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro, especialmente para aqueles que desde sempre estão excluídos do alcance das previsões mais corriqueiras.

---

<sup>178</sup>MARTINS, 2016, p. 99.

<sup>179</sup>CHALHOUB, 1996, p. 15-29.

<sup>180</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 07 jul. 2019.

<sup>181</sup>BOTELHO, 2007, p. 43.

Correlacionam-se essas circunstâncias à multiplicação dos denominados mendigos e vagabundos do passado, ou a nossa população de rua de hoje. Pessoas definidas por não terem onde morar, que encontram seu lugar de estar nos espaços públicos, nas praças, debaixo de viadutos e marquises. “Os mais vulneráveis destes vulneráveis”.<sup>182</sup>

Ressalva-se que essas figuras existem desde sempre, com a diferença de, nos dias atuais, observar-se a questão como algo que tem toda a aparência de “uma via de mão única”,<sup>183</sup> sendo, por isso, pessoas, grupos ou população classificada como problema.

Explica-se que, apesar de inseridos em um conceito vinculado à inexistência de moradia convencional regular e à utilização dos logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia, devem ser analisados sob uma complexidade interna, incapaz de ser tratada adequadamente sem reconhecer a profundidade da questão. Alerta-se quanto à falta de acesso aos serviços básicos essenciais e à decorrente da vulnerabilidade que os sujeita a toda sorte de indignidades e especialmente à violência.<sup>184</sup> A falta de moradia se insere nesse contexto.

Para viabilizar o entendimento mais profundo do capítulo 3, serão registradas informações sobre a população em situação de rua do Rio de Janeiro – sua composição, quantificação, características etc. – as previsões legais e as ações de atendimento.

## **2.1. Vulnerabilidade ou exclusão: a invisibilidade, na atualidade globalizada- uma questão incômoda**

Apesar de os direitos humanos conquistados e registrados e de os textos constitucionais promulgados pela totalidade dos países contemporâneos garantirem legalmente os direitos sociais, a cultura prevalente obstrui sua plena efetivação; uma cultura cuja lógica interna traz implícita a questão do lucro.<sup>185</sup>

A vida está em constante mudança, e o legislador não acompanha tal ritmo. Quando uma lei é colocada em vigor para regular algo, este já vigora na sociedade há tempo.

---

<sup>182</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>183</sup>BAUMAN, 2009, p. 23.

<sup>184</sup>SCHUD, 2017, p. 11.

<sup>185</sup>MARTINS, 2016, p. 92.

Como tratamos no capítulo anterior, as melhorias econômicas propostas para a sociedade apontam para a diminuição da força de trabalho, para o uso cada vez maior da tecnologia em detrimento do humano em prol do aumento da produção, acompanhado de um forte movimento de flexibilidade das relações de contratação, tudo em prol do progresso.

A esperança decorrente das expectativas nos resultados positivos prometidos com base no “progresso”, antes visto como “manifestação extrema de otimismo radical e promessa de uma felicidade duradoura universalmente compartilhada”, na verdade resultou no contrário do que prometia. No agora, multiplicam-se previsões apavorantes e fatalistas, que culpam até mesmo o progresso pelas dificuldades por vir e como representação de uma “inexorável e inevitável dança que não promete paz nem repouso, mas crises e tensões, sem um segundo de trégua.”<sup>186</sup>

“Os governos nacionais falharam no cumprimento de suas obrigações de incorporar na legislação interna os direitos econômicos, sociais e culturais ou o fizeram sem o devido grau de aprofundamento”. Muito direitos previstos não saíram do papel ou foram previstos de modo superficial, aparente, e isso influi diretamente na justiça social.<sup>187</sup>

Os laços que forneciam sentimento de segurança aos indivíduos estão cada vez mais corroídos. E a corrosão transformou a todos, sem pedir autorização, sem pedir aprovação, de modo que a qualquer um é garantida a condição de “indivíduo de jure” (de direito); mas circunstâncias opressivas e persistentes dificultam que alcancemos o *status* implícito de todos a indivíduos de facto (de fato).<sup>188</sup>

É o espectro mais assustador dessa época moderna, que Bauman (2009) designa como “modernidade líquida”. É a assombrosa possibilidade da inadequação; um temor bem justificado quando consideramos a enorme desproporção entre a quantidade e a qualidade de recursos exigidos por uma produção efetiva de segurança pessoal de vida.<sup>189</sup>

Nesse ponto, é importante lembrar que as formas de enfrentamento empregadas na contemporaneidade, mesmo com os direitos reconhecidos e garantidos constitucionalmente “não vem se constituindo historicamente, como um atributo efetivo das políticas sociais em nosso país”. Construiu-se para as classes menos favorecidas um tipo de sistema de

---

<sup>186</sup>BAUMAN, 2009, p. 52.

<sup>187</sup>EMERIQUE, 2009, p. IX-XII.

<sup>188</sup>BAUMAN, 2009, p. 21-22.

<sup>189</sup>BAUMAN, 2009, p. 21-22.

“administração de favores”, para os que não conseguem ou não podem fazer o essencial por si mesmos, sem, contudo, resolver os recívidos problemas existentes, em especial, a pobreza.<sup>190</sup>

O nascimento de um medo se agrava, principalmente, quando se leva em conta a “limitação do total de materiais, instrumentos e habilidade que a maioria dos indivíduos, de forma razoável, pode esperar adquirir e conservar.”<sup>191</sup> E estimula a mentalidade privatista e individualista que constrói a necessidade de obter propriedade e acumular capital,<sup>192</sup> resultando em situações “qualificadas nos discursos político, midiático e sociológico” (ousando-se acrescer no discurso jurídico), no mais das vezes decorrentes da “vulnerabilidade criada pela degradação das relações de trabalho e das proteções correlatas”, ou seja, das proteções sociais, o que faz com que Castel (2007), por exemplo, entenda a matéria mais como de precarização ou marginalização dos menos afortunados do que como uma efetiva exclusão social.<sup>193</sup>

O capital flexível, a velocidade das mudanças e os novos modos de transacionar lançam sobre homens e mulheres expectativas para as quais, em geral, não estavam preparados, ampliando o risco de serem lançados à vulnerabilidade e à exclusão (ou à precarização ou à marginalização – como preferir). Uma realidade mundial que “evoca uma insônia repleta de pesadelos: ‘ser deixado para trás’, perder o trem, ser atirado para fora do veículo por um movimento brusco”.<sup>194</sup>

“De fato não se nasce excluído, não se esteve sempre excluído, a não ser que se trate de um caso muito particular”<sup>195</sup>. E cresce o número daqueles lançados à exclusão e à vulnerabilidade dela consequente, porque não acompanharam o ritmo dessa modernidade.

Na maior parte dos casos, a exclusão traduz uma situação de degradação relacionada à perda de um posicionamento anterior. Decorre de uma situação de vulnerabilidade que nasceu do exercício de um trabalho precário, ou de ocupar uma moradia de onde poderia ser expulso a qualquer momento.<sup>196</sup> Nasceu da perda de condições de se sustentar e, por reflexo, de morar dignamente. E, são milhares em situação de desemprego há anos e sem perspectivas, segundo os dados oficiais.

---

<sup>190</sup>LEAL, 2012, p. 21-32.

<sup>191</sup>BAUMAN, p. 21-22.

<sup>192</sup>MARTINS, 2016, p. 108-109.

<sup>193</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>194</sup>BAUMAN, 2009, p. 53.

<sup>195</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>196</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

Aqui, no Brasil, onde “os ideais sempre foram de natureza elitista, sempre estiveram ‘fora do lugar.’”<sup>197</sup>, no primeiro trimestre de 2019, computaram-se 13 milhões de pessoas desocupadas (aquelas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva, consultando pessoas, jornais etc.) e 4,9 milhões de pessoas desalentadas (aquelas que nem procuraram vaga, porque não acharam que conseguiriam). Foram dados colhidos e organizados pelo IBGE que identificou um recorde da série histórica de estatísticas, muito embora estável desde a aferição anterior.<sup>198</sup>

Assustadas, as pessoas agem na defesa de si mesmas e daqueles que lhes são mais próximos e caros. Tentam calcular e reduzir ao mínimo o risco de tornarem-se “vítimas dos inúmeros e indefinidos perigos que a opacidade do mundo e seu futuro incerto reserva”. Concentram-se naquilo que podem ou pensam que podem influenciar, por conta do “sentimento de incapacidade de prever e controlar a direção que tudo está tomando e diminuir o ritmo em que acontece”.<sup>199</sup>

Sofrendo os efeitos desse contexto, a saúde mental, em geral, aparenta nunca ter sido mais frágil. Crescem assustadoramente os índices de problemas psicológicos e psiquiátricos. Assim alarmam as notícias:

Ao longo da vida, uma em cada 10 pessoas precisará de cuidados com a saúde mental. Nos últimos 10 anos, os casos de depressão no mundo aumentaram 18%. A Organização Mundial de Saúde (OMS) prevê que, até 2020, essa será a doença mais incapacitante do planeta. Outros exemplos de enfermidades ligadas à saúde mental são ansiedade, mal-estar psicológico ou estresse continuado, atraso mental, compulsões e perturbações psicóticas, como a esquizofrenia. O Brasil é campeão de casos de depressão na América Latina. Quase 6% da população – um total de 11,5 milhões de pessoas – sofrem com a doença, segundo dados da OMS. O número de indivíduos diagnosticados com transtornos de ansiedade também vem crescendo. De acordo com o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, da Associação Americana de Psiquiatria, existem pelo menos 12 tipos de patologias relacionadas à ansiedade.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup>MARTINS, 2016, p. 94.

<sup>198</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24908-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-25-0-no-trimestre-encerrado-em-maio-de-2019>. Acesso em: 30 jun. 2019.

<sup>199</sup>BAUMAN, 2009, p. 53.

<sup>200</sup>Disponível em: <https://www.metropoles.com/saude/uma-em-cada-dez-pessoas-tera-alguma-doenca-mental-ao-longo-da-vida>. Acesso em: 30 jun. 2019.

Como resultado, depressão e suicídio tornaram-se assuntos comuns. Contam-se histórias sobre pessoas que simplesmente optaram por sumir ou se isolar. Alguns nunca mais foram vistos, não se têm mais notícias. Muitos aumentam o número dos que perambulam nas ruas, sem referências ou memórias.

Em paralelo, aumenta também o número de dependentes de toda natureza. Segundo Relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), calcula-se que cerca de 5% da população adulta, ou 250 milhões de pessoas entre 15 e 64 anos já usaram pelo menos algum tipo de droga em 2014. E os transtornos relacionados ao consumo registraram crescimento preocupante.<sup>201</sup>

Drogas lícitas e ilícitas, químicas ou não, ausentam pessoas da vida real, dos problemas e das dores do dia a dia. A solução inicial se transforma no pesadelo individual, familiar e finalmente coletivo, que toma conta dos ambientes particulares e públicos, aumentando a sensação de instabilidade e insegurança, sem que lhes seja dedicada a adequada atenção, com o emprego de ações que possam mais gerar resultados de cura do que de manutenção e manipulação do medo.

Enquanto isso, “persequimos objetivos vicários, úteis para descarregar os excessos de um medo cujo desaguadouro natural está fechado e para encontrar algum objetivo improvisado que consiste em tomar complexas precauções”. Aqueles que têm condições tentam se proteger contra o perigo – difuso, mas onipresente, visível e invisível, manifesto e pressentido, conhecido o desconhecido”, num modo de viver cada vez mais desconfiado e medroso.<sup>202</sup>

Junto a isso, apresentam-se “mudanças verificadas na estrutura e nos papéis desempenhados pela família contemporânea, decorrentes tanto de severas restrições na alimentação de valores formativos quanto da desfiguração do ente família”. As unidades familiares metamorfoseiam-se em “meras unidades de consumo”, o que tem apresentado, em larga escala, uma nova sintomatologia comportamental: “a emergente família eticamente anoréxica.”<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup>Disponível em: <https://nacoesunidas.org/29-milhoes-de-adultos-dependem-de-drogas-aponta-relatorio-do-unodc/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

<sup>202</sup>BAUMAN, 2009, p. 53-54.

<sup>203</sup>FACHIM, 2009, p. 5 apud DE VASCONCELLOS, 2016, p. 209.

Essa fragilização dos suportes da sociedade, acrescida no processo mundial de diminuição do estado social, indicia uma tendência perigosa, especialmente nos países atingidos por fortes desigualdades sociais e pelas grandes diferenças nas condições de vida da população. Falar de desigualdade social e diferenças nas condições de vida é falar em pobreza, lembrando-se de que, por aqui, pobres são maioria.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais da metade dos trabalhadores brasileiros tem, em média, a renda mensal 19,5% abaixo do salário mínimo. São pessoas que, em virtude da falta de trabalho regular, exercem atividades informais, seja irregularmente, seja por conta própria<sup>204</sup>. Indivíduos que, muitas das vezes, pela falta de condições de pagar, não dispõem de abrigo algum e permanecem à mercê da solidariedade de parentes ou estranhos, da caridade e da benevolência, ou acabam nas ruas, sem teto.

Também de acordo com o IBGE, 1% dos trabalhadores com os maiores rendimentos recebia, em 2017, R\$ 27.213,00 em média, ou seja, mais de 36 vezes o valor recebido por aquela metade com os menores rendimentos (R\$ 757,00), considerando que, na época, o salário mínimo era de R\$ 937,00<sup>205</sup>.

Nota-se, com isso, que é preciso ter cuidado para não chamar toda disfunção social de exclusão. É preciso distinguir cuidadosamente os processos de exclusão efetivos inseridos no conjunto de componentes que constituem a questão social hoje<sup>206</sup> para identificar aqueles que são os mais vulneráveis dentre os vulneráveis – aqueles que sequer constam dessas estatísticas, que não são notados, nem anotados ou contados – como se exporá, para os quais resta a condição de subclasse.

Entende-se, que ser subclasse ou “*underclass* significa estar definitivamente fora do sistema de classes”. Não se trata de pertencer a uma classe inferior, receber muito pouco e viver de modo muito pobre, porque, nesse caso, “ainda existe uma escada, e podemos acreditar que conseguirá subi-la, se receber ajuda”. Ser *underclass* significa estar completamente fora. Totalmente excluído. “Não servir para nada.”<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em: 5 abr. 2019.

<sup>205</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em: 5 abr. 2019.

<sup>206</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>207</sup>BAUMAN, 2009, p. 83- 84.

Um *underclass* “não tem conta em banco, cartões de crédito e não compra mercadorias que possam gerar lucro” Na verdade, é um indivíduo que “precisa de mercadorias que exigem subsídios, e não lucros”. Por tal motivo, ele não é consumidor, não encontrará pela aquisição de bens um modo de sair da crise, não participará da retomada econômica. É triste, porém real, deixar anotada a ideia assustadora que muitos difundem de que “para a sociedade, seria muito melhor que o *underclass* desaparecesse de uma vez por todas”<sup>208</sup>.

Por isso é “simplista a noção de que a melhor forma de ajudar ao pobre é fazer a economia crescer”. Apenas o crescimento econômico, desalinhado de outras medidas, pode trazer o “declínio do rendimento real dos mais desfavorecidos”.<sup>209</sup>

O conceito de pertencimento a uma subclasse é análogo ao de superfluidade. Assim como ele, “não implica qualquer promessa de melhora, de remédio de indenização. Não, nada disso, uma vez supérfluo, sempre supérfluo”<sup>210</sup>. Pouco importa se a economia vai ou não crescer, porque, em uma sociedade centrada no consumo, como a que estamos inseridos, eles são “jogadores incapacitados”, que não têm acesso à moeda legal.<sup>211</sup>

Muitos dos integrantes da subclasse, supérfluos, jogadores incapacitados, menos favorecidos, são lançados à sorte do nada. É a opção que resta aos “sobrantes”<sup>212</sup>, pessoas normais, mas inválidas pela conjuntura, como decorrência das novas exigências da competitividade, da concorrência e da redução de oportunidades e de emprego, fatores que constituem a situação atual, na qual não há mais lugar. Eles parecem permanecer invisíveis aos olhos dos que não sobraram, ainda.

Nessa conjuntura, cresce visivelmente o número de pessoas vivendo nas ruas. É a “multiplicação de categorias da população que sofrem de um *déficit* de integração”, com relação não só a trabalho, mas também à moradia, educação, cultura, etc.<sup>213</sup> Sem ter para onde ir ou onde ficar, nem sempre nômades, nem sempre estabelecidos, homens, mulheres, crianças e idosos, alguns isolados, outros em grupos, familiares ou não, que chegam às ruas para “morar” nos espaços públicos.

---

<sup>208</sup>BAUMAN, 2009. p 83- 84.

<sup>209</sup>EMERIQUE, 2009, p. 26.

<sup>210</sup>BAUMAN, 2009, P. 83-84.

<sup>211</sup>BAUMAN, 1998, p. 56.

<sup>212</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>213</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

Trata-se, portanto, de um contexto altamente dinâmico e diversificado, repleto de conflitos, o qual resulta na invisibilidade, fazendo recair sobre o Direito a difícil tarefa de – em uma realidade repleta de interesses específicos e antagônicos, que “nem sempre convergem para desfecho harmonioso” – adequar necessidades e possibilidades; uma responsabilidade que é exercida dentro de um ambiente social “sabidamente carente de bom senso e equilíbrio nas relações que envolvem a sociedade e as instituições.”<sup>214</sup>

Tendo tudo isso em consideração, seguiremos tratando da miséria, decorrente da exclusão, como um problema que recai sobre as cidades – um problema local, tecendo considerações de como as pessoas e a cidade lidam com esses indivíduos, com essa subclasse social, esses indesejáveis estranhos que tanto assombram o ideal urbano estabelecido.

## **2.2. A miséria como problema local e os modos de lidar com nossos próprios “indesejáveis estranhos”**

A inadequação do miserável ao ideal urbano incomoda, assusta. São elementos suspeitos, são “os outros”, pessoas cujas intenções desconhecemos e por isso nos recusamos a confiar ou, simplesmente, não conseguimos fazê-lo, “na constância e na regularidade da solidariedade humana.”<sup>215</sup>

Na ânsia de escapar do perigo de perder ou contaminar sua pureza local, o incômodo sentido mobiliza a adotar medidas que criem uma distância intransponível entre os excluídos e os não excluídos. Parece

(...) ser útil reduzir a zero a tolerância e expulsar os sem teto de lugares nos quais eles poderiam não apenas viver, mas também se fazer notar de modo invasivo e incômodo, empurrando-as para esses espaços marginais *off-limits*, nos quais não podem viver nem se fazer ver.<sup>216</sup>

---

<sup>214</sup>MARTINS, 2016, p. 93.

<sup>215</sup>BAUMAN, 2009, p. 16.

<sup>216</sup>BAUMAN, 2009, p. 26.

Os espaços urbanos – praças, ruas, calçadas etc. – sejam quais forem, juntamente aos usos que lhe são dados e aos usuários ali existentes, são protagonistas ativos do drama urbano da civilização *versus* a barbárie.<sup>217</sup> Neles,

(...) as realidades da vida urbana logo chegam para arruinar as cuidadosas classificações. Os elegantes modelos de vida urbana, construídos com a ajuda de contraposições nítidas, podem proporcionar muitas satisfações aos construtores de teorias, mas, na prática, não servem de muita coisa para os planejadores urbanos e, menos ainda, para os habitantes que enfrentam os desafios da vida na cidade.<sup>218</sup>

Não é tão simples apagar indivíduos de paisagens, especialmente quando se vive um período em que o número de indivíduos nessas condições se multiplica, sem perspectivas de estabilização breve ou redução futura. “Ignorar a compreensão dos usos e dos significados dos espaços públicos por esta população é negligenciar a própria complexidade que a envolve em uma escala do próprio fenômeno urbano.”<sup>219</sup>

Contemporaneamente, a globalização e o avanço tecnológico têm agravado ainda mais a questão da exclusão absoluta, das desigualdades e da falta de garantias sociais para uma enorme, porém invisível, parcela da população, como vem sendo levantado ao longo desta dissertação. “Os poderes reais que criam as condições nas quais todos nós atuamos flutuam no espaço global, enquanto as instituições políticas permanecem, de certo modo ‘em terra’, são ‘locais’”<sup>220</sup> e atuam localmente, sem controle, abarrotadas de problemas.

No sistema interno de Direito, a globalização esbarra nos problemas locais e nas previsões constitucionais, mas a Constituição não é instrumento suficiente para enfrentar a pobreza e a miséria, exatamente porque são fenômenos que transcendem fronteiras, mesmo porque a pobreza, como antes mencionada, carrega muito mais da questão da distribuição do que propriamente da escassez, o que representa “um paradoxo complexo constitucional a ser resolvido”<sup>221</sup>, considerando a previsão do art. 3º, inciso III, da CRFB/88, quanto à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução da desigualdade social, objetivo que “a própria realidade constitucional não dispõe de meios para solucionar”<sup>222</sup>:

Tudo escorrega e transborda como um problema local. E assim, pela própria previsão constitucional, pertence antes ao município do que a qualquer outro ente da federação, em se

<sup>217</sup>JACOBS, 2011, p. 30.

<sup>218</sup>BAUMAN, 2009, p 29-30.

<sup>219</sup>ROBAIANA, 2018, p. 47.

<sup>220</sup>BAUMAN, 2009, p. 30.

<sup>221</sup>EMERIQUE, 2009, p. 22-23.

<sup>222</sup>EMERIQUE, 2009, p. 22-23.

tratando do Estado brasileiro, porque suas competências caracterizam-se exatamente pelo princípio da predominância do interesse local, que, “apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.”<sup>223</sup>

À atividade legislativa municipal, que se submete à Lei Orgânica de cada município, cabe o importante papel de tratar dessas questões. Nota-se que a competência legislativa da Câmara é extensa, em decorrência do que preveem artigos 30 e 31 da CRFB, pois a expressão *interesse local* funciona como um “catalisador dos assuntos de competência municipal” e essa função legislativa exercida pela Câmara dos Vereadores precisa acontecer “em colaboração com o prefeito”.<sup>224</sup>

Portanto, é enorme o trabalho, e tanto os cidadãos quanto aqueles que estes elegeram como seus representantes estão diante de uma tarefa que eles “não podem nem sonhar em resolver: a de encontrar soluções locais para contradições globais”, porque o que se verifica é que “as cidades se transformaram em depósitos de problemas causados pela globalização”,<sup>225</sup> essa “mundialização da economia e o retorno forçado do mercado autorregulado, estando a competitividade e a concorrência aguerridas, ao mesmo tempo, no seio de cada Estado e entre diferentes Estados”<sup>226</sup>; um jogo de forças e de fatores que lança seus resultados nas portas de todos, onde os invisíveis se multiplicam e se tornam cada vez mais estranhos e indesejáveis.

Aconteça o que acontecer a uma cidade, sejam quais forem os fatos marcantes no curso de sua história, por mais radicais que sejam as intervenções naturais ou não e as mudanças em sua estrutura, bem como no seu aspecto, no decorrer dos anos ou dos séculos, há uma característica, um traço que permanece constante, imodificável: “a cidade é um espaço em que os estrangeiros existem e se movem em estreito contato”.<sup>227</sup> “Qualquer pessoa sente que os desconhecidos são muito mais presentes nas cidades grandes que os conhecidos – mais presentes não apenas nos locais de concentração popular, mas diante de qualquer casa.”<sup>228</sup>

A onipresença de estrangeiros tão visíveis e tão próximos “acrescenta uma notável dose de inquietação às aspirações e ocupações dos habitantes da cidade”. E, por mais esforço

---

<sup>223</sup>STF, [RE 1.151.237, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 12-11-2019, Tema de Repercussão Geral 1070].

<sup>224</sup>STF, [RE 1.151.237, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 12-11-2019, Tema de Repercussão Geral 1070].

<sup>225</sup>BAUMAN, 2009, p. 32.

<sup>226</sup>CASTEL, 2007, p 233-263.

<sup>227</sup>BAUMAN, 2009, p. 36.

<sup>228</sup>JACOBS, 2011, p. 30.

que se empenhe, “essa presença só se consegue evitar por um período bastante curto de tempo”. Em algum momento de sua existência, dentro da cidade, cada um será obrigado a lidar com os estrangeiros, mesmo porque cada um é um estrangeiro velado em relação a outro grupo, classe, lugar, entre outros, e isso “é uma fonte inexaurível de ansiedade e agressividade latente – e muitas vezes manifesta.”<sup>229</sup>

Conflitos e tensões decorrentes da existência dessa população nascem nos espaços públicos. “A própria estigmatização social também é alvo de intolerâncias que dificultam o convívio socioespacial com outros segmentos.”<sup>230</sup>

“Não é absurdo dizer que esse seguimento de deserdados se parece muito com a situação política dos refugiados apátridas.”<sup>231</sup> E quando o estrangeiro é aquele que está jogado à sua porta, em sua esquina, “morador” das ruas, numa vulnerabilidade manifesta pela pobreza, pela miséria e pela falta de moradia, essa agressividade oculta passa a ter resultados graves que afetam menos os que não se encontram em mesma condição – os “cidadãos da primeira fila” – do que os relegados.

“A situação de rua é caracterizada pela ausência de um local de moradia, especificamente um lugar para pernoite. Estar em situação de rua aumenta a exposição às violências e, conseqüentemente, eleva o risco de o indivíduo ser agredido.”<sup>232</sup> São indivíduos pobres e marginalizados, em condições muito próximas da miséria absoluta, de certa forma “indesejáveis” e que sobrevivem da própria sorte, dentro do sistema social vigente.<sup>233</sup>

Enquanto isso, entre os que não moram nas ruas, todos os que têm condições adquirem seu apartamento em algum condomínio, preferencialmente “um lugar isolado que fisicamente se situa dentro da cidade, mas, social e idealmente, está fora dela”, estabelecendo uma distância capaz de garantir ao menos temporariamente o desconhecimento dessas outras realidades.<sup>234</sup>

---

<sup>229</sup>BAUMAN, 2009, p. 36.

<sup>230</sup>ROBAIANA, 2018, p. 44.

<sup>231</sup>MARTINS, 2016, p. 98.

<sup>232</sup>População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Boletim epidemiológico, do Ministério da Saúde, nº 14. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>233</sup>MARTINS, 2016, p. 98.

<sup>234</sup>BAUMAN, 2009, p. 85.

Esses "indesejáveis" são considerados prejudiciais à ordem pública, tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil, sem se observar que são "sujeitos dotados de intencionalidades e escolhas, dentro de um conjunto de possibilidades, estratégias e práticas", segundo as quais agem não necessariamente em desfavor da cidade e dos outros, mas em favor de si mesmos, como todos.<sup>235</sup>

As cercas levantadas para repeli-los "como bem sabemos, têm dois lados. Dividem um espaço antes uniforme em 'dentro' e 'fora', mas o que é 'dentro' para quem está de um lado da cerca é "fora" para quem está do outro". Assim é que os moradores dos condomínios se mantêm distantes dessa desconcertante, perturbadora e vagamente ameaçadora realidade, colocando-se "'dentro' de um oásis de tranquilidade e segurança". E com isso, todos os demais são mantidos fora desses lugares "decentes e seguros".<sup>236</sup>

Entende-se que os condomínios fechados não são um fenômeno isolado. Trata-se de "uma versão residencial de uma nova forma de segregação nas cidades contemporâneas". Eles oferecem uma "nova maneira de oferecer fronteiras a grupos sociais criando nova hierarquia entre eles", resultando em uma espécie de organização explícita das diferenças e das desigualdades.<sup>237</sup>

Aqueles que podem se manter em seu "oásis" estão "absolutamente decididos a conservar e defender 'com unhas e dentes' esse padrão". Para isso, tratam de manter os outros, os estranhos, os estrangeiros, nas "mesmas ruas desoladas que pretendem deixar do lado de fora, sem ligar para o preço que isso tem. A cerca separa o "gueto voluntário" dos arrogantes dos muitos condenados a nada ter."<sup>238</sup>

Para aqueles que vivem num "gueto voluntário", os outros lugares são ruas desoladas e inseguras, repletas de indesejáveis estranhos, são espaços "nos quais não entraram jamais" ou jamais pretendem entrar. Aqueles que estão nos "guetos involuntários", do lado de fora da cerca – a rua – estão confinados, "excluídos do acesso a qualquer outro lugar." O lado de fora da cerca é um "espaço do qual não lhes é permitido sair".<sup>239</sup>

---

<sup>235</sup>ROBAIANA, 2018, p. 47.

<sup>236</sup>BAUMAN, 2009, p. 85.

<sup>237</sup>CALDEIRA, 2000, p. 258-259.

<sup>238</sup>BAUMAN, 2009, p. 85.

<sup>239</sup>BAUMAN, 2009, p. 39-40.

Criam-se espaços segregados nos quais “a exclusão é cuidadosa e rigorosamente praticada” em busca do “direito a não ser incomodado” pelos desagradáveis encontros nas ruas com outros grupos sociais, especialmente mendigos e sem teto.<sup>240</sup>

Confunde-se pobreza e miséria com insegurança, esquecendo-se que “crimes de maior expressão, como homicídios, assaltos e crimes contra propriedade são cometidos, em sua maioria, por indivíduos domiciliados, apontando para um menor ‘potencial’ criminoso dessa população.”<sup>241</sup>

Na verdade, algumas das ruas mais seguras a qualquer hora do dia e da noite são habitadas por pobres e minorias; e algumas das mais perigosas são habitadas pelas mesmas pessoas, em várias cidades. Logo, associação direta entre a presença delas e a insegurança, sem computar os demais fatores, é claramente equivocada, “há males mais profundos e complexos por traz da delinquência e da criminalidade”.<sup>242</sup>

Logicamente, entende-se que os guetos voluntários são resultado da vontade de defender a própria segurança procurando somente a companhia dos semelhantes e afastando os estrangeiros. Uma nítida manifestação do medo submerso de “tornar-se um integrante dessa *underclass*,” o qual se insere no “medo de perder para os que a integram qualquer parcela do seu próprio *welfare*, ou seja, bem-estar. E assim também, do “medo de misturar-se (mixofobia)”.<sup>243</sup>

Por isso, os enclaves tendem a ser ambientes socialmente homogêneos. Cultivam um relacionamento de exclusão e ruptura com os outros, com o resto da cidade e seus problemas, e conferem *status* aos que podem estar dentro.<sup>244</sup>

Assim, as tecnologias que se impõem vêm para impedir o acesso, manter as pessoas a distância e acabam representando, nesse momento, “o setor mais vanguardista da arquitetura” [...]. Nessa “guerra à insegurança”, contra os riscos e os perigos da cidade, “os campos de batalha são nitidamente delimitados”, e “as linhas de frente [...] demarcadas”. Embora assumam formas muito diversas, os designers se esforçam para criar inúmeras opções de

---

<sup>240</sup>CALDEIRA, 2000, p. 267.

<sup>241</sup>ROBAIANA, 2018, p. 47.

<sup>242</sup>JACOBS, 2011, p. 31.

<sup>243</sup>BAUMAN, 2009, p 85- 87.

<sup>244</sup>CALDEIRA, 2000, p. 259.

assimilá-las ao panorama, numa busca crescente de “normalizar” o “estado de emergência” no qual se vive o dia a dia.<sup>245</sup>

Como exemplo:

[...] os bancos que ganham divisórias individuais e perdem encosto, tornando-se desconfortáveis para um uso mais prolongado, e as novas latas de lixo, que dificultam a introdução dos braços para a coleta de alimentos e outros materiais. [...] lâmpadas e refletores são projetados para dificultar a permanência e o sono desta população.

[...].

Sistemas de chuveiros e canos ligados com o objetivo de molhar o chão ou a própria população.<sup>246</sup>

São elementos que enfatizam o valor do privado, ao mesmo tempo em que restringem e desvalorizam o que é público. Construções voltadas para o interior, numa rejeição explícita à rua, ao que vem dela e ao que está nela, que se fortalece com o emprego de segurança para impor regras de inclusão e exclusão.<sup>247</sup>

E desse modo, numa “singular reviravolta em seu papel histórico – e a despeito das intenções ou expectativas originais, as nossas cidades, em vez de constituírem defesas contra o perigo, estão se transformando em perigo”. Só se entende por seguro o próprio gueto voluntário, cercado de iguais. Para todo o resto, muros e proteções.

Produz-se uma “arquitetura do medo e da intimidação”, desfigurando a própria natureza do espaço público, que é a de permitir “o acesso de homens e mulheres sem que precisem ser previamente selecionados”, onde “os estrangeiros se encontram” Por esse motivo, nesses espaços as “atração e a rejeição se desafiam”, prejudicando a possibilidade e a visibilidade de “um diálogo mais significativo.” Ocorre que essa busca cada vez maior da companhia apenas dos semelhantes “deriva da relutância em olhar profunda e confiantemente para o outro e empenhar-se reciprocamente de nosso íntimo e profundo, de modo humano.”<sup>248</sup>A coletividade parece esquecer que, agindo assim, “jamais deixaremos de ser estrangeiros.”

“É inútil tentar esquivar-se da questão da insegurança urbana tentando tornar mais seguros outros elementos da localidade, como pátios internos ou áreas de recreação

---

<sup>245</sup>BAUMAN, 2009, p. 84-85.

<sup>246</sup>ROBAIANA, 2018, p. 46.

<sup>247</sup>CALDEIRA, 2000, p. 259.

<sup>248</sup>BAUMAN, 2009, p. 69-71 e 84-85.

cercadas”<sup>249</sup> porque, ao criarmos cada vez mais muros e cercas, permaneceremos assim, não interessados em interagir, ao invés de nos enriquecermos mutuamente.

Somos vizinhos uns dos outros. Poderíamos aprender com o diferente. Mas a opção de exclusão age ao contrário, busca “as diferenças exatamente para legitimar fronteiras.”<sup>250</sup> “O preço disso será a hostilidade da cidade ao redor e uma sensação ainda maior de prisão dentro da fortaleza.”<sup>251</sup>

Há pessoas com a “indecente tendência a ultrapassar as fronteiras e aparecer de surpresa em locais para os quais não foram convidados”, que não ligam para os circuitos fechados de televisão, que “ficam controlando quem está passando na rua”, seja porque simplesmente não querem, seja porque não tem opção<sup>252</sup>.

Com tudo isso, o que fica evidente, como dito no início deste item, é que “as cidades, nas quais vivem atualmente mais da metade do gênero humano, são, de certa forma, depósitos onde se descarregam os problemas criados e não resolvidos, no espaço global.” Tudo recai sobre a população local, sobre a cidade, sobre o bairro.<sup>253</sup>

Destarte, “desde que as coisas foram abandonadas à própria sorte”, desde que começou a surgir essa sensação de descontrole, “cresce o perigo de que o espaço público se reduza a ‘um resto entre bolsões de espaço privado’”. Tipo de manifestações que já podem ser verificadas em algumas cidades do mundo, que se reduzem a um conflito entre automóveis, possuidores e despossuídos, quer se trate de pedir esmolas ou vender quinquilharias no sinal; todas cheias de barreiras construídas contra a interação humana.<sup>254</sup>

A opção adotada é a de nada compartilhar, num “isolamento extraordinário”. A segregação espacial contribui para alimentar medo, preconceito e discriminação. Por outro lado, deve-se reconhecer que “é difícil superar a discriminação espacial onde as pessoas não tenham como manter uma vida pública civilizada [...] fundamentalmente digna.”<sup>255</sup>

Bauman (2009) ressalta, quanto à construção de “uma nova ordem”, que ela “leva a liquidação dos supérfluos”, exatamente por ser considerada “uma gente sem perspectivas, que

---

<sup>249</sup>JACOBS, 2011, p. 36.

<sup>250</sup>BAUMAN, 2009, p. 78-79.

<sup>251</sup>JACOBS, 2011, p. 47.

<sup>252</sup>JACOBS, 2011, p. 46-47.

<sup>253</sup>BAUMAN, 2009, p. 69-71.

<sup>254</sup>BAUMAN, 2009, p. 72.

<sup>255</sup>JACOBS, 2011, p. 70 e 77.

nenhum esforço de imaginação poderia introduzir numa sociedade organizada.”<sup>256</sup> Pior que isso, sobre os quais paira o preconceito de que a única função positiva é “induzir as pessoas decentes, as pessoas comuns, a se agarrarem ao tipo de vida que vivem, pois a alternativa é horrível demais para que se possa levá-la em consideração. E a alternativa é cair na *underclass*.”<sup>257</sup>

Essas pessoas, entretanto, não desaparecem. Elas estão em toda parte e também aqui, como lembra Martins (2016):

No caso pontual brasileiro, apesar de todas as conquistas sociais e legais, tais como a Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso e leis específicas que protegem minorias sociais e culturais, os desníveis insistem em crescer de forma sistemática e progressiva dentro da convivência urbana, seja na cidade do Rio de Janeiro, seja nas outras capitais brasileiras [...]<sup>258</sup>

Nós também temos os nossos supérfluos, nossa subclasse, composta de gente, de seres humanos, com direitos humanos, com garantia formal de dignidade enquanto pessoas, de mínimos legalmente assegurados para sua sobrevivência. Indivíduos dos quais a cidade não pode simplesmente se desfazer, ignorar ou mandar para outros lugares, mesmo porque “é difícil que uma sociedade que tenha guardado um mínimo de referências democráticas possa suprimir puramente e simplesmente seus ‘inúteis do mundo’ ou seus indesejáveis, como era o caso em outros tempos”<sup>259</sup>; outros tempos nem tão distantes, nem tão estanques, como se pode verificar aqui mesmo, em terras cariocas, e vamos tratar nesta sequência.

### **2.3. Particularidades históricas da cidade do Rio de Janeiro: registros breves sobre as formas de tratar os mais pobres e seu direito de morar**

Entender o Rio de Janeiro de hoje demanda olhar seu passado em vários aspectos, inclusive para abordar a miserabilidade e a invisibilidade, o modo como são tratados os mais pobres, em especial em relação ao cuidado despendido pelas autoridades quanto à moradia

---

<sup>256</sup>BAUMAN, 2009, p. 80.

<sup>257</sup>BAUMAN, 2009, p. 83

<sup>258</sup>MARTINS, 2016, p. 107.

<sup>259</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

para todos com menores possibilidades de obter a realização desse direito, sem tutela e intervenção.

As condições materiais de existência da “constelação de problemas” do Rio de Janeiro exibem as marcas de uma prolongada decadência econômica da antiga capital.<sup>260</sup> A cidade sofreu diversas transformações na sua forma urbana que influíram diretamente nas políticas de moradia praticadas. Enquanto os administradores buscavam adequá-la aos modelos idealizados de cidade vigentes desde a segunda metade do século XIX, migrando de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, milhares de pessoas ficavam sem teto.

A parcela da população carioca que significou e continua a significar o grau máximo dos problemas de moradia na cidade são exatamente os “sem teto”, aqueles que não tinham e não têm para onde ir em decorrência de suas condições. Milhares ficaram sem casa, em virtude das medidas que foram sendo adotadas e de fatores sociais outros (despejos em massa, habitações coletivas repletas, demolições, desemprego, grande migração do campo, entre outros). Essas pessoas se abrigaram em qualquer canto.<sup>261</sup>

No início, do ponto de vista geográfico, inicialmente, as residências dos mais pobres e das elites ainda ocupavam o mesmo espaço e a maioria dos investimentos foi realizada em obras de infraestrutura (água, esgoto, transporte) através de concessões do governo para empresas estrangeiras. A economia estava favorecida pela expansão do café.<sup>262</sup>

Entende-se que, ao longo da história do Rio, todas as iniciativas reformadoras aconteceram baseadas em discursos políticos que sempre definiram o espaço urbano como local de interação principalmente econômica, ao lado, num segundo patamar, de prioridades das interações política, social e cultural. Além disso, todas as reformas empreendidas foram marcadas por iniciativas desconectadas entre si e sempre motivadas para atender interesses específicos, de modo que as motivações sociais nunca foram a razão maior dessas reformas e políticas empreendidas.<sup>263</sup>

A partir da segunda metade do século XIX, começaram a surgir os bairros da zona sul da cidade. A região tornou-se interessante após a chegada do transporte (bonde puxado a burro) e de água potável, com construção de um reservatório na região para loteamentos e expansão da indústria, inclusive com a construção de vilas operárias. Muitas das casas que

---

<sup>260</sup>DELASOPPA, 2016, p. 117.

<sup>261</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 182.

<sup>262</sup>FERREIRA FILHO, 2018, p. 121-123.

<sup>263</sup>MARTINS, 2016, p. 99.

iniciaram a formação dos novos bairros foram erguidas para os trabalhadores das fábricas que lá se instalaram.<sup>264</sup>

Até então, a ocupação populacional na cidade se concentrava em poucas regiões, mas as obras de mobilidade e melhoria da infraestrutura da zona sul, que já estavam sendo empreendidas, viabilizaram a mudança das famílias com melhores condições financeiras naquela direção. Buscavam afastar-se do tumulto do centro, morar perto do agradável Real Jardim Botânico – uma localidade que, além de ser mais tranquila, a elite econômica já estava se habituando a utilizar para o lazer.<sup>265</sup>

No centro, permaneciam os de posses medianas e os trabalhadores mais pobres, porque estes ou não tinham condições suficientes para migrar, ou não podiam afastar-se de onde estava a maior demanda de trabalho. Por esse motivo, inclusive, nas zonas centrais, aumentava o número de residências do tipo cortiços, voltadas para acolher trabalhadores.

O crescimento dos cortiços, já desde o fim do século XIX, ainda na administração de Barata Ribeiro, causava incômodo, levando a iniciarem-se as intervenções da administração nessas habitações, tendo como marco a demolição do mais famoso de todos os cortiços, o “Cabeça de Porco”, uma habitação que, segundo os dados da época, chegou a abrigar 4.000 (quatro mil) pessoas.<sup>266</sup>

Na oportunidade da demolição do referido cortiço, muitas das madeiras que restaram foram aproveitadas para a construção de barracos no então Morro da Favela, hoje Morro da Providência, que já vinha sendo ocupado pelos regressos da Guerra de Canudos, dando início, ainda timidamente, à formação das favelas nas encostas dos morros.<sup>267</sup>

Vivia-se intensamente a inspiração sanitarista, com padrões positivistas de construção de uma “cidade das luzes nos trópicos”, mediante o afastamento das camadas menos favorecidas para as regiões periféricas, para o subúrbio e a favela, em um evidente “descompasso entre o tratamento dado à família elitista e aquele dispensado aos demais estratos sociais inferiores.”<sup>268</sup>

A recém-criada Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro (1889) construiu várias vilas operárias, na tentativa de diminuir o problema dos cortiços. De fato, funcionou para

---

<sup>264</sup>FERREIRA FILHO, 2018, p. 125-127.

<sup>265</sup>FERREIRA FILHO, 2018, p. 130-135.

<sup>266</sup>CHALHOUB, 1996, p. 15-29.

<sup>267</sup>CHALHOUB, 1996, p. 15-29.

<sup>268</sup>DE VASCONCELLOS, 2016, p. 15.

minorar a falta de unidades disponíveis para os menos favorecidos, mas não foi o bastante, tendo em conta que, entre 1872 e 1890, o Rio de Janeiro praticamente dobrou sua população, alcançando um total de 520 mil pessoas.<sup>269</sup>

Nesse contexto, localizam-se dois pontos fundamentais que saltam aos olhos no modo local de lidar com a diversidade urbana: a construção da noção de classes perigosas, associada às classes mais pobres; e a ideia de que a cidade pode ser administrada e os problemas resolvidos dentro de uma racionalidade totalmente extrínseca às desigualdades sociais urbanas, contribuindo para a inibição do exercício da cidadania.<sup>270</sup>

A sanha pela desocupação dos imóveis em que os cortiços estavam instalados não se limitava a uma preocupação com o bem-estar das pessoas ali alocadas. “Verificam-se as raízes da segregação socioespacial, [...], na medida em que o período da *belle époque* carioca exigiu a delimitação dos espaços que deveriam ser utilizados por cada estrato social, acarretando a exclusão das classes populares em direção aos morros e às periferias.”<sup>271</sup>

O que impressiona no episódio do Cabeça de Porco, bem como nos demais do mesmo gênero, é sua “torturante contemporaneidade”. São exemplos das intervenções violentas das autoridades instituídas, no cotidiano dos habitantes da cidade, sob todas as alegações possíveis e imagináveis, nem todos voltados à solução dos problemas sociais. É ainda hoje um lugar comum.<sup>272</sup>

O Rio de Janeiro, no início do século XX, ainda na qualidade de capital da República, era visto como um lugar de grandes oportunidades. Tratava-se de um dos principais centros econômicos do país e aglutinava uma população altamente diversificada, composta por imigrantes, nordestinos, ex-escravos, que formavam um “expressivo contingente de pobres urbanos”. Nesse contexto, o Presidente do Brasil, Rodrigues Alves, incumbiu o engenheiro Pereira Passos da missão de “inserir a cidade na modernidade”.<sup>273</sup>

As intervenções com remoções que mais ficaram marcadas na história urbana carioca aconteceram na administração de Francisco Pereira Passos e continuaram na administração de Carlos Sampaio<sup>274</sup>. Foi a primeira das grandes reformas urbanas realizadas no Rio de Janeiro.

---

<sup>269</sup>DE VASCONCELLOS, 2016, p. 119.

<sup>270</sup>CHALHOUB, 1996, p. 15-29.

<sup>271</sup>DE VASCONCELLOS, 2016, p. 155.

<sup>272</sup>CHALHOUB, 1996, p. 15-29.

<sup>273</sup>MARTINS, 2016, p. 100.

<sup>274</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 7 jul. 2019.

Foi ela a iniciadora da questão da intervenção do Estado no espaço urbano, e sua grande proposta era a alteração do uso dos espaços.<sup>275</sup>

“A reforma de Pereira Passos talvez tenha sido o maior exemplo da adequação entre o espaço e o capital”. O engenheiro, inspirado em Paris, trouxe avenidas largas e interligadas, novo sistema de esgoto e transporte, e prédios altos, mas seu projeto e suas demolições resultaram na exclusão social dos mais pobres do centro urbano.<sup>276</sup>

Antes da reforma de Passos, pouca diferença havia entre o espaço do trabalho e o espaço de moradia. Essa reforma alterou profundamente essa relação. Um dos seus objetivos era justamente este, separar espaços, tanto para controlar o uso da cidade quanto para separar as classes sociais.<sup>277</sup>

Era uma representação física da “nova ordem política e econômica afirmada, que destinava aos pobres apenas o convívio como mão de obra, desprezando-os e relegando-os a uma espécie de submundo.”<sup>278</sup> Havia a ideia de que o bom cidadão é aquele que, dedicando-se ao trabalho, é capaz de acumular e gastar. Aqueles que, mesmo trabalhando ou sem trabalho, por motivos alheios as suas vontades, não obtêm tal resultado correspondem a indivíduos vagabundos, repletos de vícios e, por isso, perigosos para a sociedade.<sup>279</sup>

Era o ideal de sociedade e de modernidade da época. E a administração de Carlos Sampaio recebeu todo apoio federal para continuar a deixar a cidade apta para o futuro. Essa “estratégia de ordenar o uso do espaço urbano”, contudo, “não se refletiu perfeito na realidade.”<sup>280</sup>

Isso porque nem todos aqueles que habitavam a área central foram removidos diretamente pela remodelação da cidade. Nem todos se transferiram para os subúrbios. Nem todos tornaram a ter onde morar. Para alguns, a necessidade de habitar o centro da cidade, de

---

<sup>275</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>276</sup>MARTINS, 2016, p. 100.

<sup>277</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>278</sup>MARTINS, 2016, p. 100.

<sup>279</sup>CHALHOUB, Sidney. Cidade Febril - Cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 15-29.

<sup>280</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 7 jul. 2019.

estar próximo das oportunidades de trabalho, era tanta que a solução de moradia ou da falta dela foi bastante diferente.<sup>281</sup>

Como remédio paliativo dos efeitos, a prefeitura municipal colocava à disposição um único albergue (O Albergue da Boa Vontade) para atender recém-chegados à cidade, desempregados e sem teto. Construído em 1934, não recebeu nenhuma ampliação ao longo de sua existência.<sup>282</sup>

Mesmo na década de 1940, no Rio de Janeiro, vivia-se, ainda, com toda intensidade, a “era das demolições”<sup>283</sup>, um período em que “a contínua migração no pós-guerra, a crescente taxa de natalidade, o crescimento do número de casais em busca de moradia, o aumento do número de despejos (Lei do Inquilinato), a queda do número de habite-se, etc.” desencadearam uma “crise habitacional” na cidade<sup>284</sup>.

Agravando a realidade local no país as reivindicações por moradia aumentavam, e o foco deslocava-se da antiga preocupação com o aumento de salários, para viabilizar o pagamento dos aluguéis, para a necessidade de intervenção do Estado, conjuntura na qual, em 1941, nasceu a desapropriação por utilidade e interesse público, por meio do Decreto Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941<sup>285</sup>.

As fábricas já haviam começado a transferir-se da zona sul para os subúrbios, regiões periféricas da cidade. Suas propriedades na zona sul foram transformadas em loteamentos residenciais, vendidos para os cidadãos mais abastados. Outras vilas operárias foram construídas em torno das novas instalações fabris suburbanas, para crescer em número, além daquelas já existentes na região, ocupadas desde o início por algumas outras unidades fabris.<sup>286</sup>

---

<sup>281</sup>PAIXÃO, 2009. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>282</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 180-181.

<sup>283</sup>ROCHA, 1995.

<sup>284</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 15.

<sup>285</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>286</sup>A exemplo da Vila operária edificada pela Fábrica de Tecidos Confiança, inaugurada em 1885, que pôde ser considerada uma das mais antigas da cidade. A fábrica foi desativada depois de 85 anos de funcionamento, mas restou imortalizada na letra da música *3 Apitos*, de Noel Rosa. Seu prédio existe até hoje, ocupado por um supermercado, assim como a vila tombada pelo patrimônio histórico, medida que impossibilitou sua demolição. Em decorrência da especulação imobiliária no local, passou por reformas, e os herdeiros dos antigos funcionários ainda moram lá.

Para a população carioca mais carente, que não trabalhava nas fábricas, restou a criatividade, pois não tinha como alugar e construir com conforto, higiene etc. “Novas” formas de moradia “subnormal” foram eleitas: casas de cômodos, pensões, hotéis, biras – normalmente na região do centro – e as favelas, que se concentravam em áreas próximas ao local de trabalho ou em bairros com fácil locomoção, ou seja, quanto mais afastado do centro do Rio, menor o número de favelas na época. Eram construções realizadas, obviamente, sem nenhuma licença, controle ou acompanhamento estatal.<sup>287</sup>

Das formas de habitação mencionadas, as mais pobres, identificáveis na década de 1950, eram as biras, localizadas, em sua maior parte, na Avenida Presidente Vargas, em velhos casarões da Mem de Sá, Praça Mauá, Sacadura Cabral e redondezas. Não eram muito mencionadas nos livros e na imprensa e foram ocupadas por trabalhadores em emprego fixo, chamados de biscateiros, puxadores de carroças (“burros em rabo”), que trabalhavam transportando mercadorias do porto ou recolhendo material reutilizável (garrafas, papéis etc.). Os que não conseguiam vagas ou dinheiro ficavam pelas ruas.<sup>288</sup>

Na década de 1960, surgem, através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto 1964,<sup>289</sup> o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, o Banco Nacional de Habitação – BNH, as Sociedades de Crédito Imobiliário – SCI e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. A política nacional de habitação, instituída pela Lei nº 4.380/64, emerge em um momento de crise no setor imobiliário, de crescente baixa de investimentos, inflação, redução da produção de materiais de construção e conseqüentemente do número de unidades erguidas, cumulada com as duas leis do inquilinato de 1946 e de 1964<sup>290</sup>.

Com a dinamização e modernização desse mercado da construção civil, entre 1964 e 1986, no Rio de Janeiro, vivenciou-se, como no resto do país, o fenômeno da produção estatal de moradias, que se iniciou oficialmente com a criação da Cohab. Ao mesmo tempo, assistia-se aos programas locais de remoção da população residente em favelas de áreas nobres da metrópole, irregularmente ocupadas por moradores pobres, ao argumento de apresentar risco às suas vidas, fundamento em alguns momentos verdadeiro, em outros, nem tanto.

Muitas das pessoas que foram compulsoriamente desalojadas acabaram sendo deslocadas para conjuntos habitacionais populares, situados na periferia. Eram indivíduos

---

<sup>287</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 15, 118, 156.

<sup>288</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 181.

<sup>289</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm). Acesso em: 8 jul. 2019.

<sup>290</sup>VALLADARES, 1983.

com renda entre 1 e 3 salários mínimos, integrantes da parcela de menor poder aquisitivo da população.

Por isso, no Rio, no ano de 1986, a extinção do BNH – principal financiador dos projetos para essa camada social – significou a falência do modelo dos grandes conjuntos habitacionais. Tais conjuntos – muito embora não fossem o melhor modelo, por serem carregados do estigma da segregação e do afastamento para as periferias das famílias menos abastadas, muitas das vezes involuntariamente, com unidades que eram entregues em péssimo estado de acabamento e em localidades com baixíssima infraestrutura urbana – foram, ainda assim, a garantia de moradia para muitas e muitas famílias. Alguns encontram-se de pé, reformados e ocupados até os dias atuais, pelas gerações mais recentes daquelas famílias.<sup>291</sup>

Da década de 1990 até os dias atuais, o poder público municipal carioca passou a atuar de forma mais intensa tanto no provimento de infraestrutura básica para as habitações populares já existentes, quanto no estabelecimento de programas de financiamento voltados à disponibilização de moradia à classe média.

Ainda no século XX, quase no XXI, a cidade também sofreu os reflexos da crescente urbanização e a intensa industrialização do país, e, mais uma vez, predominou a expansão periférica, no mais das vezes, em loteamentos irregulares e clandestinos, com habitações autoconstruídas e ocupação em áreas ambientalmente sensíveis, de modo informalmente consentido pelos governos. Repercutiram no Rio de Janeiro do PAIH até o PMCMV.

Com a aprovação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade),<sup>292</sup> novas pautas passaram a ser levantadas. O Estatuto das Cidades trouxe a ideia de uma cidade mais inclusiva, com instrumentos capazes de viabilizar a promoção da regularização fundiária, determinou a elaboração do Plano Diretor e a demarcação das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões para as funções públicas de interesse comum, para a elaboração de uma agenda urbana que viabilizasse o cumprimento efetivo do direito à cidade, influenciando necessariamente na questão da moradia.

Inúmeros novos empreendimentos foram erguidos, desde então, na cidade. Conviveu-se com promessas de revitalizações de áreas antigas, como o bairro de São Cristóvão e a área

---

<sup>291</sup>A título de ilustração, citam-se os conjuntos que se estendem do corredor da avenida Brasil, aberta, visando à ocupação industrial, durante o Estado Novo, na altura do bairro de Irajá e que podem ser até hoje facilmente identificados, correspondendo a uma das maiores representações de aglomeração de conjuntos existentes na cidade, como uma marca histórica daquela época.

<sup>292</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 jul. 2019.

portuária. Assim também a ampliação do número de construções em direção à zona oeste, em áreas como Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, onde surgiram gigantescos novos bairros particulares, cheios de promessas de infraestrutura e segurança privada para aqueles que podem pagar.

Nas grandes reformas urbanas empreendidas sempre foram idealizadas ações executadas para permitir melhor circulação de mercadorias, de trabalho e do capital privado, visando sempre à obtenção de um espaço urbano livre de obstáculos à expansão da economia, dentro de uma mentalidade voltada para o capital e de cunho liberal.<sup>293</sup>

O espaço urbano foi, mais uma vez, sendo produzido e consumido como estratégia de valorização e lucro, produção e consumo, atendendo à dinâmica de agentes imobiliários e mercado financeiro que conjuntamente com o Estado decidem sua estruturação.<sup>294</sup> Tudo, como sempre, sem alcançar as faixas de menor renda da população.

O quesito custo relativo à localização do empreendimento e o equacionamento da questão urbana não foram, mais uma vez enfrentados, em detrimento, novamente, da habitação de interesse social.

Uma das tentativas recentes de implementação de um programa ligado à promoção do direito à moradia, no Rio de Janeiro, teve, na verdade, natureza assistencial, a política do aluguel social que vinha sendo aplicada novamente como no passado da cidade, para facilitar a ação do poder público, no intuito de remoção. Foi empregada para remover comunidades inteiras situadas em áreas valorizadas da cidade, dentro da problemática carioca de divisão socioespacial, em que “os cidadãos sem capacidade econômica relevante são alijados dos centros de infraestrutura”<sup>295</sup>, mas também no interesse governamental de desocupação de espaços para novas obras, especialmente as vinculadas aos recentes grandes eventos internacionais, com reflexos ou sediados na cidade, que mobilizaram muitas obras, investimentos e modificações urbanas.

Violou-se, como de costume na história local, o princípio da não remoção, que pode ser compreendido como um desdobramento da dimensão negativa do direito à moradia, de Ingo W. Sarlet (2006)<sup>296</sup> ou, segundo Ângela Moulin, Mariana Medeiros e Marina Luft (2016):

---

<sup>293</sup>MARTINS, 2016, p. 99.

<sup>294</sup>BOTELHO, 2007, p. 43.

<sup>295</sup>FERREIRA FILHO; MENDONÇA; AIETA, 2018, p. 121.

<sup>296</sup>SARLET, 2006, p. 60.

[...] ser interpretado como uma construção normativa que é fruto de conquistas sociais e de uma crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Portanto, seu conteúdo pode ser extraído de vasta legislação protetiva, desde a esfera internacional, passando pela ordem jurídica nacional (Constituição da República e leis federais), estadual (Constituição do estado) e municipal (Lei Orgânica do município).<sup>297</sup>

Felizmente, em 2010, o mesmo aluguel social foi utilizado para atender pessoas desabrigadas e outras centenas de famílias em situação de risco pelas fortes chuvas que castigaram vários municípios fluminenses. Sobre a experiência, afirmam Ângela Moulin, Mariana Medeiros e Marina Luft (2016):

A política de aluguel social no estado e no município do Rio de Janeiro revela-se como política pública importante, cujo objetivo é garantir a proteção do direito à moradia de forma provisória. Trata-se, no entanto, de uma política apenas mitigadora de situações emergenciais, uma vez que prevê a prestação do benefício do aluguel social temporário para atender às necessidades advindas da remoção de famílias domiciliadas em áreas de risco ou desabrigadas em razão de vulnerabilidade temporária enquanto a solução habitacional definitiva não se conclui, qual seja, a construção de casas.<sup>298</sup>

Restam enormes desafios e muito a conquistar na efetiva promoção do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro, especialmente para aqueles que, desde sempre, estão excluídos do alcance dessas previsões.

Nas palavras de Ermínia Maricato (2003):

A democratização da produção de novas moradias e do acesso à moradia legal e à cidade com todos seus serviços e infraestrutura exige a superação de dois grandes obstáculos – terra urbanizada e financiamento – que, durante toda a história da urbanização brasileira, foram insumos proibidos para a maior parte da população. Estamos fazendo referência mais exatamente ao contexto da relação entre terra (urbanizada), financiamento, subsídios, Estado e mercado. O mercado privado não tem atingido nem mesmo a classe média (cinco a dez salários-mínimos) quando a maior parte da população situada abaixo dos cinco salários mínimos necessita de subsídios. Esse será o grande desafio da política urbana nas primeiras décadas do século XXI, ao lado do saneamento e do transporte de massa. É para eles que a sociedade brasileira e suas instituições devem se preparar.<sup>299</sup>

Segundo os dados do Ministério das Cidades, colhidos pela Fundação João Pinheiro, em 2015, o déficit habitacional brasileiro estimado correspondeu a seis milhões, 355 mil

<sup>297</sup>SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548/390>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>298</sup>SANTOS; MEDEIROS ; LUFT, 2016. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548/390>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>299</sup>MARICATO, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

domicílios<sup>300</sup>, além das mais de um milhão, 871 unidades que, apesar de habitadas, encontram-se inadequadas<sup>301</sup> pelos conceitos mínimos de moradia. Desse número, dois milhões 482 mil são domicílios faltantes na região Sudeste, além de mais um milhão e 86 mil unidades, dentre as existentes e ocupadas, eivadas de problemas graves.<sup>302</sup>

Especificamente no Estado do Rio de Janeiro, concorrem para essa estatística, 1867 unidades precárias<sup>303</sup>; 11.127 improvisadas<sup>304</sup> e 9.270 rústicas<sup>305</sup>, além de 20.099 habitações

---

<sup>300</sup>*O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se, ainda nessa rubrica, a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.* Conceito empregado pelo FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>301</sup>*A inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.* Conceito empregado pelo FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>302</sup>Caderno de estatística e informações - demografia e indicadores sociais – Déficit habitacional no Brasil, por Fundação João Pinheiro (FJP), para o Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>303</sup>*Habitações precárias, que considera os domicílios rústicos e os domicílios improvisados.* Conceito empregado pelo FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>304</sup>*Domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.* Conceito empregado pelo FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

do tipo casas de cômodos (cortiços)<sup>306</sup>, incluindo 86.249 casos de coabitação em cômodos, de várias famílias<sup>307</sup>. São dados de 2016, disponibilizados pelo governo do próprio Estado,<sup>308</sup> com números que revelam o enorme passivo decorrente de décadas de desigualdade, não corrigido no tocante ao direito de moradia e outros.

#### **2.4. Mendigos e vagabundos ou população de rua: não ter onde morar como adjetivação e definição**

Por tudo o que foi dito até aqui, neste capítulo, é necessário que se lembre que, desde sempre, existe exclusão. Essa tendência de rechaçar e mesmo inviabilizar a existência e a continuidade daqueles que, de qualquer modo, parecem não ser úteis ou interessantes ou que possam causar estranheza, desconfiança e até medo não é novidade, não foi criada ou inventada no aqui e no agora.

<sup>305</sup>*Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças* Conceito empregado pelo FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>306</sup>*Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco - quando localizado em habitação que se caracteriza pelo uso comum de instalações hidráulica e sanitária (banheiro, cozinha, tanque etc.) com outras moradias e utilização do mesmo ambiente para diversas funções (dormir, cozinhar, fazer refeições, trabalhar etc.). Faz parte de um grupo de várias habitações construídas em lote urbano ou em subdivisões de habitações de uma mesma edificação, sendo geralmente alugadas, subalugadas ou cedidas e sem contrato formal de locação; ou empréstimo.* Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_preliminares/tabelas\\_adicionais.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/tabelas_adicionais.pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>307</sup>*Coabitação familiar compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio<sup>4</sup> e das que viviam em cômodo.* Conceito empregado pelo FJP Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

<sup>308</sup>Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6438610/4174503/59NecessidadesHabitacionaisSMU102016.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

A exclusão ocorre por modalidades diversas, mas apresenta traços comuns, derivando de alguma condição específica que mobiliza aparelhos especializados e se completa por meio de rituais sociais. Seus “traços constitutivos essenciais das situações de ‘exclusão’ não se encontram nas situações em si mesmas”. Ela nunca é arbitrária, nem acidental, emana de uma ordem de razões proclamadas, “justificando-se” em julgamentos ou prejulgamentos, que lhe concedem um tipo de “legitimidade.”<sup>309</sup>

Falar em excluídos é utilizar um termo negativo, que exatamente pela possibilidade de designar um número variado de situações, precisa ser especificado. Traz consigo a necessidade de identificação quanto ao que consiste, de onde provém a quem atinge.

Aqui se está tratando de apenas uma das formas de manifestações da exclusão, um tipo que expõe falhas estruturais de uma sociedade. A exclusão que culmina na existência de moradores de rua, de mendigos, de pedintes, “um fenômeno paradoxal, emblemático e que merece especial atenção.”<sup>310</sup>

É um estudo voltado para aqueles que compõem a paisagem da cidade, porque nas ruas encontram seu lugar de estar. “Os mais vulneráveis destes vulneráveis” que “oscilam entre a mendicância e a vagabundagem e se tornam o alvo central do que corresponderia às políticas sociais.”<sup>311</sup>

Figuras que já foram retratadas nas mais diversas formas de manifestação cultural humana. Em todas as épocas, nos espaços públicos, é possível identificar registros sobre eles.<sup>312</sup>

Quanto à figura do mendigo, do pedinte e do morador de rua, a história ocidental está repleta de imagens e escritos que registram sua presença, desde a Antiguidade, desde a conhecida figura histórica do filósofo helenístico Diógenes, na antiga Grécia, que viveu do ano 413 – 323 a.C., tornou-se mendigo e habitava as ruas de Atenas, buscando fazer da pobreza extrema uma virtude.

Nas manifestações artísticas, passamos por obras de literatura como “Os miseráveis”<sup>313</sup>, um romance de Victor Hugo, emblemático da literatura francesa, publicado em 1862, que descreve a vida das pessoas pobres em Paris e na França provincial do século

---

<sup>309</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>310</sup>ROBAIANA, 2018, p. 13.

<sup>311</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>312</sup>ROBAIANA, 2018, p. 13.

<sup>313</sup>Disponível em: <http://colegioplante.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Os-Miseraveis-Victor-Hugo.pdf>.

Acesso em: 3 dez. 2019.

XIX, retratando a desigualdade social, a miséria e o conflito na relação com o Estado. “O Príncipe e o mendigo”<sup>314</sup>, outro clássico, publicado em 1881, escrito pelo escritor e humorista norte-americano Samuel Langhorne Clemens, cujo pseudônimo era Mark Twain, conta a história da troca de vidas de um príncipe com um mendigo, possível em virtude de sua incrível semelhança física, enganando o próprio rei Henrique VIII, demonstrando sutilmente que não há diferença entre as pessoas, exceto por suas vestes (suas condições financeiras e sua origem). “Alma encantadora das ruas”<sup>315</sup>, de João do Rio, obra publicada em 1908, reúne reportagens e crônicas publicadas entre 1904 e 1907 no jornal Gazeta de Notícias e na revista Kosmos, numa temática ainda atual, acerca da desigualdade e indiferença social, retratando a vida de trabalhadores, mendigos, meninos de rua e vários outros tipos humanos que circulavam pelas ruas do Rio de Janeiro no início do século XX.

Nas pinturas, destacam-se “Os mendigos”, de 1568, em que Pieter Brueghel retrata pedintes com deficiência física, e o “Mendigo sentado e seu cachorro”, de 1629, em que Rembrandt Van Rijn desenhou, como no nome da obra descreve, um esmolaste, acompanhado de seu cão. E assim outras tantas obras; não faltam exemplos.<sup>316</sup>

São trabalhos que se multiplicam nas artes de hoje, a exemplo dos ensaios fotográficos do português Miguel Castello<sup>317</sup> ou do inglês Lee Jeffries<sup>318</sup>. Ambos com

---

<sup>314</sup>Disponível em:

[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=5859](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=5859). Acesso em: 3 dez. 2019.

<sup>315</sup>Disponível em: [http://objdigital.bn.br/Acervo\\_Digital/livros\\_eletronicos/alma\\_encantadora\\_das\\_ruas.pdf](http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/alma_encantadora_das_ruas.pdf). Acesso em: 3 dez. 2019.

<sup>316</sup>Sobre o tema, vide o artigo *A representação de mendigos em obras de artistas*, construído pelo Grupo De Pesquisa DESLOCC – CNPq/UFPel. Disponível em: <:///C:/Users/micor/Downloads/11538-39793-1-PB.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

<sup>317</sup>Mostra fotográfica *Memórias da Rua*, do fotógrafo português Miguel Castello, realizada na Estação Clínicas do Metrô – Av. Dr. Arnaldo, 555, Pacaembu, zona oeste, São Paulo, SP, em 31 out. 2014. Imagens disponíveis em:

<https://www.google.com/url?sa=i&source=images&cd=&ved=2ahUKEwi1opmb9KbmAhWGIbkGHbbOCiAQjRx6BAgBEAQ&url=https%3A%2F%2Fguia.folha.uol.com.br%2Fpasseios%2F2014%2F10%2F1537190-fotografo-retrata-vida-de-moradores-de-rua-em-sao-paulo-veja-fotos.shtml&psig=A0vVaw0BICbDzn4lfdYVYpdQj&ust=1575923906513306>. Acesso em: 8 dez. 2019.

<sup>318</sup>Trabalho realizado com moradores de rua, intitulado “Love”. O artista Lee Jeffries, visando aproximar seu olhar e fazer algo verdadeiro, tornou-se também sem teto. Imagens disponíveis em:

<https://tudoparahomens.com.br/fotografo-vira-morador-de-rua-e-faz-um-ensaio-de-tirar-o-folego>. Acesso em: 8 dez. 2019.

imagens muito expressivas, obtidas em cidades que estão longe de se localizarem dentre as mais pobres ou problemáticas do mundo.

São retratos da exclusão decorrente da miséria, entrelaçada às mais diversas mazelas humanas, presenciada nas ruas de todos os cantos, em todas as épocas, atribuída muitas vezes à má sorte, especialmente para aqueles que não dispõem de condições físicas e mentais para trabalhar.

Nos dias atuais, a diferença que se observa é que a exclusão não é percebida apenas como resultado de uma momentânea e remediável má sorte, mas como algo que tem toda a aparência de definitivo. Nesse momento, a exclusão tende a ser “uma via de mão única”, na qual parece “pouco provável que se reconstruam as pontes queimadas no passado”; uma condição em que se concedem características de irrevogabilidade em virtude das escassas possibilidades de “recorrer contra a sentença” de inutilidade proferida pela sociedade e que transforma esses excluídos de hoje em “classes perigosas”, na visão de muitos.<sup>319</sup>

Como visto, entendem-se esses indivíduos como estranhos, indesejáveis, ameaçadores, colocando-os à margem, destacados, desconsiderados – de certo modo praticamente invisíveis. A invisibilidade incomoda tanto para os que não são vistos, quanto para os que não querem ver.

Falar desse tipo, como de qualquer outro tipo de exclusão, “conduz a autonomizar situações limites que só têm sentido quando colocadas em um processo” que ocorre pelo estado daqueles que são colocados, de algum modo ou por algum motivo, fora dos circuitos de trocas sociais.<sup>320</sup>

As pessoas que vivem em situação de rua sofrem todas as formas de violação de seus direitos. Difícil pensar em cumprimento de dignidade e cidadania, como preceitua o artigo 1º da CRFB/88, quando ruas são moradia, quando não há o que comer, onde dormir, como se limpar ou o que vestir. Os direitos fundamentais sociais de moradia, saúde, alimentação, trabalho e educação exigem, para essas pessoas, com mais intensidade, prestações estatais positivas efetivas.

São indivíduos que não dispõem do mínimo, vivem em condições às quais não se pode submeter nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes. Eles são distantes de

---

<sup>319</sup>BAUMAN, 2009, p. 23.

<sup>320</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

gozar do “direito às condições mínimas de existência humana digna [...] que ainda exigem prestações estatais positivas”<sup>321</sup>.

Em nosso país, “o discurso oficialmente estabelecido de que todos são iguais perante a lei transformou-se, ao longo da construção cultural brasileira, em discurso hipócrita, não sendo assumido explicitamente dentro da convivência social.”<sup>322</sup> Pasmese que, no Brasil, não dispomos, ainda, de dados oficiais sobre a população em situação de rua. Apenas recentemente (2015), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA),<sup>323</sup> buscando suprir a carência de informações, divulgou uma pesquisa que revelou estimativa de 101.854 pessoas em situação de rua no país naquele ano.

No Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 2016, fez um levantamento que mostrava a presença de 14.279 pessoas em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro; no ano de 2018, constatou 4.628 pessoas na mesma situação.<sup>324</sup>

Os números identificados vêm sendo associados às dinâmicas sociais atuais, correlacionadas às transformações globais, demandando as mudanças de paradigmas nas políticas públicas, para voltarem-se aos “universos sociais historicamente ignorados ou sequer reconhecidos.”<sup>325</sup>

A definição desse grupo como população resultou de um processo histórico de luta pelos direitos humanos. Com ajuda da intervenção das ciências humanas e sociais, gradativamente, o Estado dá passos na intenção de conhecer e intervir sobre esse segmento. São um grupo interpretado e batizado por “população problema”,<sup>326</sup> que os assevera como "o problema" e não como "o resultado" de vários problemas.

Fala-se muito em direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos. Fala-se “muito mais do que se conseguiu fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para transformar aspirações (nobres, mas

---

<sup>321</sup>TORRES, 1989, p. 29-49.

<sup>322</sup>MARTINS, 2016, p. 98.

<sup>323</sup>IPEA, 2016. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td\\_2246.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf). Acesso em: 28 mai. 2018.

<sup>324</sup>CÂMARA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/Informativo%2012%20-%20Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

<sup>325</sup>SCHUD; GEHLEN; SANTOS, 2017, p. 17.

<sup>326</sup>ROBAIANA, 2018, p. 20.

vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que os juristas falam de “direito”),<sup>327</sup> para que pessoas, grupos ou população não sejam classificados como problemas.

No que se refere ao Direito positivo, a definição de população de rua resta hoje especificada no Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR. Segundo a lei, o termo *população de rua* abrange 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 (artigo 1º, parágrafo único).

Parte do conceito está vinculada à inexistência de moradia convencional regular e à utilização dos logradouros públicos e das áreas degradadas como espaço de moradia. Mas não todo ele, “dada a complexidade interna que caracteriza este conjunto de pessoas, seus modos de vida e suas relações socioespaciais”<sup>328</sup>. Do adjetivo *mendigo* até a nomenclatura *população de rua* muito já foi caminhado.

Trata-se de uma constante contenda contra a concepção da estigmatização do vagabundo e do mendigo, para assumir o compromisso de enfrentar as turbulências sociais e reconhecer a impossibilidade de tratá-las em profundidade, sem promover uma transformação completa das relações.

A estigmatização e a adoção do modelo de “repressão ao vagabundo” permitia enfrentar as perturbações de modo desmedido e desvinculado de uma visão humanista, os obstáculos representados “pelo segmento mais desfilado do Povão”; uma facilidade, adotada pelo antigo regime, em um modelo de “tratar do sintoma antes da causa”.<sup>329</sup>

De fato, mediante estudos realizados sobre o tema, verifica-se que alguns indivíduos nessas condições se dedicam, em regra, exclusivamente, à prática do pedido, usam a mendicância como meio de vida; outros, além de mendigar, exercem atividades laborais complementares - nos dois casos, sem vínculos fortes com o local de estadia e parada. Porém, um número considerável e cada vez mais crescente nos dias atuais passou a transformar

---

<sup>327</sup>BOBBIO, 2004, p. 33.

<sup>328</sup>ROBAIANA, 2018, p. 20.

<sup>329</sup>CASTEL, 2007.

lugares das cidades em verdadeiros *habitats*, criando vínculos espaciais, estando por isso mais próximos da concepção de população.<sup>330</sup>

Em um mundo cada vez mais desigual e individualista, a população de rua ocupa as “cidades de um país marcado pela desigualdade, pela violência, pela vulnerabilidade social e pelos diferentes graus de acesso que as pessoas possuem a diferentes serviços básicos”, sujeita a toda sorte de indignidades e especialmente à violência.<sup>331</sup>

Voltamos à questão da efetivação dos mínimos existenciais e do direito de moradia, e da conexão deste com os direitos da personalidade, com o direito social, fundado da dignidade de pessoa humana, sem o cunho patrimonial inerente ao direito à habitação<sup>332</sup>, de modo a ser possível o cumprimento do primeiro (direito à moradia), mesmo quando ausente o segundo (direito à habitação).

Valendo repetir, sem receio, que o direito de moradia é sempre um direito à moradia digna e está desvinculado do direito de propriedade, por mais que nosso texto constitucional traga expressamente a moradia como condição para a aquisição do domínio, no caso de usucapião especial constitucional (art. 183, CRFB), e ainda que esse direito atue como qualificador da função social da propriedade.<sup>333</sup>

Conjugando todas essas previsões, resume-se a ideia de que, para que o direito de moradia seja respeitado, é preciso basicamente que, primeiro, ninguém seja impedido de conseguir uma morada; segundo, que se implementem ações no sentido de criar unidades habitáveis dignas e adequadas; terceiro, que o cidadão não seja involuntariamente mobilizado, sem efetiva justa causa – quer pelo Estado, quer por particulares, e, finalmente, que se atenda a moradia de aspecto social.

Isso tudo para que a moradia – como casa, palavra acompanhada de uma série de adjetivações positivas, em contraposição aos espaços externos – seja, de algum modo, possível a todos, porque ter onde morar remete à “intimidade, tranquilidade privacidade, proteção, refúgio, repouso, sossego etc.” Perder ou não ter casa corresponde a perder identidade e segurança,<sup>334</sup> como se percebe ao analisarem-se as aferições feitas da realidade.

---

<sup>330</sup>ROBAIANA, 2018, p. 20.

<sup>331</sup>SCHUD; GEHLEN; SANTOS, 2017, p. 11.

<sup>332</sup>SOUZA, 2004, p. 142 *apud* PANSIERI, 2012, p. 25.

<sup>333</sup>PANSIERI, 2012, p. 26.

<sup>334</sup>ROBAIANA, 2018, p. 24.

Segundo análise das notificações de violência contra a população de rua, realizada pelo Ministério da Saúde,<sup>335</sup> utilizando os dados lançados entre 2015 e 2017 e divulgado no mês de junho do ano de 2019, o Brasil registrou ao menos 17.386 casos de violência contra moradores de rua de 2015 a 2017. Os números foram calculados com base nos registros do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), ferramenta usada pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para notificar a condição de pacientes vítimas de violência de diversos tipos, e levam em conta os casos em que a motivação principal do ato violento era simplesmente o fato de a pessoa estar em situação de rua.

O Rio de Janeiro foi a terceira capital brasileira com maior número de notificações de violência contra pessoas em situação de rua (atrás apenas de São Paulo e Salvador), o que pode representar um número ainda maior, considerando o fenômeno de subnotificação – nem todos os casos chegam a ser informados oficialmente.

Existe uma alta proporção de casos de violência entre os moradores de rua, que nem sempre são notificados. Os motivos da subnotificação variam desde a não procura pelo serviço de saúde por parte da vítima (ou dificuldade de acesso ao serviço), até o não registro desses casos no sistema de notificação por parte do profissional de saúde e o não preenchimento do campo ‘motivação da violência’.<sup>336</sup>

Outro dado que chama atenção no estudo feito pelo Ministério da Saúde é que o provável autor da violência foi, na maior parte dos casos, pessoa desconhecida. No estudo, afirma-se que<sup>337</sup>:

a hipótese é de que a sociedade percebe a pessoa em situação de rua como indesejável, perigosa e incômoda, e por isso não a vê como sujeito de direitos. Esta percepção pode ser manifestada tanto por meio da violência simbólica nos discursos proferidos e propagados até mesmo na mídia, quanto na prática da violência física contra os indivíduos em situação de rua.

A falta de casa, como espaço de proteção física e simbólica, não é, contudo, a única perspectiva que deve ser considerada sobre o problema. Note-se que:

Tomar a rua como principal espelho de referência para denominar uma população é

---

<sup>335</sup>População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017; Boletim epidemiológico, do Ministério da Saúde, nº14. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>336</sup>Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>337</sup>DA MATTA, 1997 *apud* ROBAIANA, 2018, p. 25.

um dado importante para a compreensão do fenômeno. Efetivamente, a relação muitas vezes dualística, entre a casa e a rua participa diretamente dos valores morais, das percepções e das experiências individuais e coletivas na sociedade brasileira.

A ideia de casa constitui, de fato, um “ pilar socioespacial historicamente produzido, tanto por meio de um conjunto de valores morais, como da própria noção e vivência dicotômica das esferas pública e privada”<sup>338</sup>, influenciando diretamente na autoestima e na saúde física e mental dos indivíduos.

Naquele estudo, realizado pelo Ministério da Saúde<sup>339</sup>, chama atenção a alta frequência de lesões autoprovocadas: aproximadamente 7% das notificações se enquadram nessa categoria. A violência autoprovocada inclui autoagressões, como mutilações, e tentativas de suicídio.

E uma das hipóteses que pode justificar a alta frequência desse tipo de agressão, segundo o relatório, é a exposição constante aos fatores de risco para o sofrimento psíquico entre as pessoas em situação de rua, em que se destacam outros fatores inerentes ao assunto, como “o uso abusivo de álcool e/ou outras drogas, o desemprego, as ameaças e violências, assim como a fragilidade das redes de apoio”. Uma conjunção de fatores que deixa esses indivíduos (mais que outros) predispostos ao adoecimento mental e ao sofrimento psíquico – “fatores de risco para morte autoprovocada”.<sup>340</sup>

A figura do espaço do domicílio (no sentido comum, não em sentido jurídico) continua sendo alicerce para essa nova forma de saber e ver os mais vulneráveis. A casa continua a ser a unidade que garante maior estabilidade. Por isso, o termo *população de rua* tem a ver com a permanência, seja momentânea, seja temporária. Liga-se a condição de estar sem uma casa, nas ruas, nos espaços públicos, em decorrência de um conjunto complexo de adversidades, inclusive a própria falta de moradia.

E a casa pode ser individual, pode ser compartilhada, pode ser própria ou não. Basta que seja estável, minimamente digna, para afastar a vulnerabilidade das ruas, para proteger, em alguma medida, e evitar ou minimizar esse conjunto complexo de adversidades que atinge,

---

<sup>338</sup>ROBAIANA, 2018, p. 25.

<sup>339</sup>População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017; Boletim epidemiológico, do Ministério da Saúde, nº14. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>340</sup>Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

no mais das vezes e com maior força, as camadas mais pobres da população. E falar em pobres, lembremos, é tratar de mais da metade dos trabalhadores brasileiros que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem, em média, a renda mensal 19,5% abaixo do salário mínimo. Pessoas que, em virtude da falta de trabalho regular, exercem atividades informais, seja irregularmente, seja por conta própria<sup>341</sup>.

São muitos os casos em que morar, pela falta de condições de pagar, depende da solidariedade de parentes ou estranhos, da caridade e da benevolência ou do assistencialismo. Recursos para não acabar nas ruas, sem abrigo, por não dispor de lugar para permanecer.

Na mesma pesquisa, o IBGE verificou que 1% dos trabalhadores com os maiores rendimentos recebia, em 2017, R\$ 27.213,00, em média, ou seja, mais de 36 vezes o valor recebido por aquela metade com os menores rendimentos (R\$ 754,00), considerando que, na época, o salário mínimo era de R\$ 937,00.<sup>342</sup>

Para entender a gravidade, é preciso perceber que a questão não está centrada em acreditar que todos possam ou devam estar em igual situação. A questão está em que a diferença apontada é gritante, em que o contraste demonstrado pelos resultados acima anotados foi alcançado através de anos de falta de atenção adequada à demanda social.

Com essas colocações em mente, passa-se ao capítulo seguinte, com a pretensão de trazer informações sobre a população em situação de rua do Rio de Janeiro – composição, quantificação, características etc. Identificar as previsões legais a eles específicas e exemplificar ações privadas, bem como políticas públicas de atendimento e seus principais aspectos.

---

<sup>341</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em: 5 abr. 2019.

<sup>342</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em: 5 abr. 2019.

### **3. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO RIO DE JANEIRO: Apontamentos sobre quem são nossos miseráveis, sobre a atenção que lhes está sendo dispensada e a busca pelo direito de moradia**

A miséria é tema comum, que invade publicações e notícias a todo tempo. De um modo geral, os posicionamentos levantados são no sentido de criar formas e meios para diminuí-la e, quem sabe, eliminá-la. E assim se faz constar, nas previsões legislativas, das mais abrangentes às mais específicas.

No entanto, uma coisa é o que está escrito, outra o que é praticado. Da teoria à prática, da ideia do legislador à aplicação do administrador, muito se anda e muito se perde. As coisas mudam especialmente quando se trata desse tipo especial de sofrimento: a miséria social, exatamente porque ela é capaz de gerar um medo diferenciado nas pessoas<sup>343</sup>, como tratamos no capítulo anterior.

Falar sobre pessoas em condição de rua, fixando-se apenas na exclusão funciona como “uma armadilha, na qual caíram os governos socialistas na gestão da crise, cujo custo político foi muito alto.”<sup>344</sup> Uma armadilha que agravou e continua surtindo efeitos na realidade desses cidadãos e que não pode ser resolvida na simplicidade de atribuir culpa aos governos passados, sem modificar as medidas presentes e futuras.

Firmaram-se muito em um posicionamento que cresceu a partir do início dos anos 1980, na realidade, uma espécie de “duplo discurso” que, por um lado, “reabilita a empresa, canta méritos da competitividade e a eficácia a todo preço”, mas, por outro “se debruça sobre o destino dos excluídos e afirma a necessidade de tratá-los com mansidão.” Em síntese, a “celebração do mercado, com seu sistema próprio de pressões” com manifestações de culpa, abafadas pelo “esforço para cuidar de situações de desespero que resultam desse funcionamento impiedoso.”<sup>345</sup>

Enquanto se digladiavam as teorias e se apontavam culpados segundo os registros das já citadas análises das notificações de violência contra a população de rua, realizadas pelo

---

<sup>343</sup>BAUMAN, 2009, p. 14-15.

<sup>344</sup>CASTEL, 2007.

<sup>345</sup>CASTEL, 2007.

Ministério da Saúde<sup>346</sup>, utilizando os dados lançados entre 2015 e 2017 e divulgadas no mês de junho do ano de 2019, o Brasil registrou ao menos 17.386 casos de violência contra moradores de rua de 2015 a 2017. São números que apenas dão ideia da dura realidade diária dessas pessoas, que sequer sabemos, de fato quantas são, mas que vemos, todos os dias, nas ruas da cidade.

E se os “moradores das casas e apartamentos” têm medo dos “moradores de rua” também estes têm medo daqueles. Todos moradores da cidade, de algum modo, amedrontados. “Porque as pessoas esqueceram ou negligenciaram o aprendizado das capacidades necessárias para conviver com a diferença, não é surpreendente que elas experimentem uma crescente sensação de horror diante da ideia de se encontrar frente a frente com o estrangeiro.”<sup>347</sup>

Mas, medo por medo, na hora de ponderar, os mais fracos são aqueles que não dispõem de portas e janelas para fecharem-se, nem muros e paredes para abrigarem-se. Exatamente por isso é necessário apurar mais detidamente quem e quantos são esses indivíduos, quais suas reais demandas e por que se encontram na condição de rua.

Neste capítulo, serão relatados os dados obtidos nas tentativas de contagem mais recentes empreendidas na cidade do Rio de Janeiro, não só quanto ao número de indivíduos, mas também quanto às causas e consequências da condição de rua, tecendo algumas observações obtidas ao longo da pesquisa que contribuam para o melhor entendimento e julgamento desses dados, destacando, também, o grau de utilização dos meios de auxílio governamentais disponibilizados pela população de rua carioca.

Em seguida, prossegue-se com um levantamento geral sobre a legislação vigente aplicável à questão da população em situação de rua. Parte-se da Constituição Federal, identificando os principais dispositivos nela contidos que apontem a necessidade de atenção ao problema e a garantia de direitos a esses indivíduos, passando pela legislação federal correlata e específica, até chegar à legislação local.

---

<sup>346</sup>População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Boletim epidemiológico do Ministério da Saúde, n.14. Disponível em:

<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>347</sup> BAUMAN, 2009, p. 46.

Nesse levantamento, verificam-se os traços ainda remanescentes de antigas visões sobre o tema, ainda presentes nas previsões atuais, mas também diversas mudanças significativas, na tentativa de atender melhor a esses necessitados.

Logo em seguida, identificam-se os aparelhos previstos para atender a essa população, especificando público-alvo, objetivos e parâmetros de atuação de cada tipo de unidade e discriminando as que dispomos na cidade do Rio de Janeiro, segundo as informações oficiais, com o cuidado de registrar questões, como horário de funcionamento, localização e distribuição pela cidade.

Por fim, para encerrar o capítulo, trata-se da busca pelo direito à moradia, dentro da perspectiva do morador de rua, trazendo as possibilidades jurídicas disponíveis para a obtenção do direito, através de pleitos formulados pelos próprios interessados com auxílio e atendimento de Defensorias Públicas e escritórios modelos.

Lembra-se, ainda, das ações privadas de instrução e auxílio que complementam o socorro, especialmente o emergencial, aos mais necessitados, em uma nítida superação ao medo do desconhecido, do estrangeiro e do não familiar, vencendo os perigos e ameaças psicológicas e socialmente alimentadas a respeito desses indivíduos, que pairam no subconsciente da cidade, para levar-lhes compaixão e solicitude, como já fizeram muitas das gerações anteriores, mas como a atual e as futuras terão ainda de continuar a fazer, gostem ou não, começando por sua casa, sua cidade e já<sup>348</sup>.

Termina-se o capítulo com a efetiva sensação de que o tema suportaria muito mais páginas, estudo e pesquisa, pois o problema demanda muito mais atenção, dedicação e empenho não só das autoridades como de cada um dos moradores da cidade, sejam moradores de casas e apartamentos, sejam moradores das ruas.

### **3.1. Tentativas mais recentes de contagem: as especialidades e características apuradas quanto à população de rua**

Especificamente no Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 2016, fez levantamento que mostrava a presença de 14.279 pessoas em situação de rua na cidade do Rio

---

<sup>348</sup> BAUMAN, 2009, p. 36-37; 90.

de Janeiro. Quatro anos depois, a Coordenadoria de Integração e Monitoramento (CIM), da Subsecretaria de Integração e Promoção da Cidadania (SUBIPC), em parceria com o Instituto Pereira Passos (IPP), realizou, em 23 de janeiro de 2018, o levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro, em que constatou 4.628 pessoas em situação de rua na cidade.<sup>349</sup>

Apesar dos números anotados, ao circular-se pelas ruas da cidade, o que se percebe é o aumento da quantidade de pessoas nessas condições. Por isso, a enorme redução do quantitativo de indivíduos apurados na contagem de 2016 em relação a de 2018 causa estranheza. As discrepâncias de dados são justificadas com base nas diferentes metodologias aplicadas a cada levantamento, em razão da dificuldade em encontrar a metodologia apropriada, face à heterogeneidade desse segmento populacional.

Para o trabalho de 2018, utilizaram-se 600 profissionais designados pela SMASDH, dentre gestores, equipes técnicas e de apoio. Eles foram divididos em dois turnos, um diurno (de 6h as 10h) e outro noturno (de 18h as 22h), a partir de 80 roteiros elaborados previamente pelas equipes de cada área, que atuaram, também, em 29 unidades de acolhimento e nos territórios das 10 Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos - CASDH existentes na Cidade.

Nota-se que a intenção do trabalho é identificar uma população alvo, objetivando apurar os problemas para atuação de ação social. Trata-se de:

[...] um tipo clássico de focalização da ação social: delimitar zonas de intervenção que podem dar lugar às atividades, uma tal construção é compreensível e parece mesmo mais realista ater-se em problemas para os quais a ação social pode mobilizar recursos próprios. Toda a tradição de ajuda social vai, aliás, neste sentido. Ela se desdobra caracterizando 'populações alvo' a partir de um déficit preciso.<sup>350</sup>

Nesse intuito, como resultado, elaborou-se um documento que recebeu o título de "Somos todos cariocas"<sup>351</sup>. Os dados que virão descritos deste ponto até o fim deste item têm por base as informações contidas no documento em questão.<sup>352</sup>

---

<sup>349</sup>CAMARA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Informativo nº 12. 2018. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/Informativo%2012%20-%20Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

<sup>350</sup> CASTEL, 2007, p. 17-50

<sup>351</sup> SOMOS TODOS CARIOCAS - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso: em 3 ago. 2019.

O levantamento realizado teve por objetivo mapear, quantificar e captar informações básicas sobre os moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. Visava-se consubstanciar um estudo e uma análise de uma situação concreta, atual carioca, para fins de planejamento de ações futuras na área da assistência social, com o intuito de superar as vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos de que padecem os cidadãos em condição de rua, corroborando a observação antes feita quanto à adoção de um foco clássico de atuação.

Realizada essa delimitação, a primeira observação a ser apresentada diz respeito ao tempo utilizado para o levantamento. É questionável a possibilidade de efetuar coleta adequada das informações necessárias para a computação satisfatória do número de pessoas em situação de rua em um único dia de trabalho, com limitação de horários. Apesar da quantidade de pessoas destacadas para a atividade, os fatores, como mobilidade diurna e territorialidade, exercida com maior vigor do período vespertino para o noturno, aparentemente foram descartados.<sup>353</sup>

Consta que se definiram, como público-alvo da pesquisa, pessoas que utilizam as ruas como local de dormitório, o que inclui também aqueles que têm residência em outras partes da cidade ou do Estado, mas que não regressam diariamente às suas casas por fatores variados (distância, custos do transporte, tempo de locomoção, vícios, entre outros). Também se avaliaram os acolhidos na rede socioassistencial pública municipal, em unidades de estadia tanto temporária quanto permanente (estes últimos, portanto, acolhidos, afastados da situação de rua). A opção acompanha a definição de população de rua constante do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR.

Para colher os elementos da pesquisa, foram utilizados três questionários específicos e distintos. O primeiro aplicado na rua àqueles indivíduos que, pelas características aparentes, foram identificados na condição de moradores de rua. O segundo, nas unidades de acolhimento, aos indivíduos advindos da rua, mas em atendimento. E o terceiro, nos casos de recusa por parte do entrevistado, ou em contextos impeditivos, como em situações de

<sup>352</sup> Quaisquer dados não relativos ao documento *Somos Todos Cariocas* serão devidamente discriminados no texto e em notas de rodapé.

<sup>353</sup> Sobre o tema, a obra premiada de Igor Martins Medeiros Robaina, *População em situação de rua, especialidades da vida cotidiana: mobilidades, permanências e ritmos espaciais na área central da cidade do Rio de Janeiro*, algumas vezes citadas ao longo desta dissertação, muito tem a ensinar. O geógrafo, em sua pesquisa, passou anos apurando e analisando dados sobre a população de rua do Centro da Cidade, no Rio de Janeiro.

iminente risco ou violência, com inserção de anotações baseadas na mera observação dos agentes. Todos os questionários foram inseridos em um aplicativo.

Consideraram-se informações, como demografia; escolaridade; vivência de rua ou institucional; trabalho e renda; acesso à rede de saúde e acesso à rede socioassistencial, obtendo as somas e distinções que seguem resumidas.

Foram 1.777, com o uso do questionário completo, e mais 1.938, apenas com o de observação, somando-se 3.715 pessoas avaliadas, uma por questionário, além de mais 902 entrevistas e 11 questionários de observação, realizados nas unidades de acolhimento (Unidades de Reinserção Social - URS, Centrais de Recepção, Hotéis Acolhedores e Casas Vivas), de modo a totalizar 4.628 pessoas em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro.

Figura 1 – Número de pessoas entrevistadas

NÚMERO DE PESSOAS ENTREVISTADAS <small>Capitão Penquice</small>			
Local da Entrevista	Quest. Completo	Quest. de Observação	Total
Rua	1.777	1.938	3.715
Unid. de Acolhimento	902	11	913
<b>Total</b>	<b>2.679</b>	<b>1.949</b>	<b>4.628</b>

Fonte: Levantamento população de Rua, 2018, SMASDH/IP.<sup>354</sup>

Parece muito pouco, considerando que a cidade tem 6.688.927 pessoas<sup>355</sup>, segundo o senso anterior ao trabalho executado, e considerando também o resultado da pesquisa de 2016, como já ressaltado.

Os números fornecidos revelam que a quantidade de atendimentos é infinitamente inferior à demanda, não discriminando se, é em decorrência da capacidade limitada das unidades ou do desconhecimento ou desinteresse, seja por qual motivo for, por parte dos interessados, em fazer uso do serviço. E os motivos podem ser os mais diversos, como se observa no depoimento de um moradora de rua, copilado em que trata das políticas públicas destinadas aos moradores de rua da Cidade de Porto Alegre, que apesar de ser de outra cidade, se aplica perfeitamente à intenção da observação:

<sup>354</sup>Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - levantamento da população em situação de rua do Rio De Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

<sup>355</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 9 ago. 2019.

Os que estão na rua eles não acessam as casas porque eles são, como o cara falou, humilhados. Por isso que eles estão na rua. E lá é horário pra tudo. Tem que calar a boca, tem que tirar o boné, tem que fazer o que eles querem, na rua não.

[...]

Porque eu vou lá no albergue, ficar lá no albergue sendo que eu posso ficar aqui na Borges? Onde vão trazer comida, ninguém vai me tirar o boné, ninguém vai pedir nada, eu vou no Harmonia tomar um banho.

O documento registra que se verificou concentração irregular de pessoas nas ruas, ou seja, maior ou menor incidência de indivíduos de acordo com a área analisada, tendo como referência as competências espaciais de atendimento de cada Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos - CADSH's <sup>356</sup>. As áreas da 1ª e 2ª CADSH's concentram 55% da população entrevistada e observada, enquanto da 3ª a 10ª CADSH<sup>357</sup>, os demais 45% deste contingente, demonstrando maior concentração na zona Central.

<sup>356</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=988>. Acesso em: 22 jan. 2020.

**1ª CADSH** - Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde, Vasco da Gama e Triagem).

**2ª CADSH** - Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Horto, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira (parte), Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel, Engenho Novo (parte), Sampaio (parte) e São Francisco Xavier (parte).

<sup>357</sup> **3ª CADSH** - Abolição, Água Santa, Cachambi, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Maria da Graça, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, Todos os Santos, Tomas Coelho e Lins de Vasconcelos.

**4ª CADSH** - Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Complexo do Alemão, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos (parte), Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, parte da Vila da Penha, Vigário Geral, Zumbi e parte da Pavuna.

**5ª CADSH** - Honório Gurgel, Turiaçu, Rocha Miranda, Coelho Neto, Ricardo de Albuquerque, Anchieta (parte), Parque Anchieta, Mariópolis, Guadalupe, Marechal Hermes, Quintino Bocaiúva, Cascadura, Campinho, Oswaldo Cruz, Madureira, Engenheiro Leal e Bento Ribeiro.

**6ª CADSH** Pavuna, Costa Barros, Anchieta (parte), Irajá, Colégio, Vista Alegre, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vicente de Carvalho, Cavalcanti, Vaz Lobo, Parque Columbia, Acari e Barros Filho.

**7ª CADSH** - Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia, Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.

**8ª CADSH** Bangu, Campo dos Afonso, Deodoro, Gericoó, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Câmara, Vila Militar e Deodoro.

**9ª CADSH** - Campo Grande, Cosmos, Inhoaiba, Santíssimo, Senador Vasconcelos.

Figura 2 – Número de Entrevistas/Observações por CASDH

NÚMERO DE ENTREVISTAS/OBSERVAÇÕES POR CASDH			
CASDH	Rua	Unidade de Acolhimento	Total
1ª CASDH	1.194	196	1.390
2ª CASDH	835	42	877
3ª CASDH	314	21	335
4ª CASDH	412	287	699
5ª CASDH	233	0	233
6ª CASDH	160	0	160
7ª CASDH	184	40	224
8ª CASDH	131	59	190
9ª CASDH	174	0	174
10ª CASDH	78	268	346
<b>Total</b>	<b>3.715</b>	<b>913</b>	<b>4.628</b>

Fonte: Levantamento população de Rua, 2018, SMASDH/IPP<sup>358</sup>

Por isso, especificamente quanto à contagem realizada nas Unidades de Acolhimento, é necessário destacar que é diferente a lógica aplicável, uma vez que os resultados quantitativos remetem, necessariamente, à disposição territorial destes equipamentos socioassistenciais, dentro da cidade do Rio de Janeiro. O maior ou menor número de indivíduos computados ou mesmo a inexistência de anotação tem correlação direta com a existência ou não, assim como o tipo e a quantidade de aparelho de atendimento dentro da CASDH considerada.

Figura 3 – Quantitativo de roteiros distribuídos por CASDH

QUANTITATIVO DE ROTEIROS DISTRIBUÍDOS POR CASDH										
1ª CASDH	2ª CASDH	3ª CASDH	4ª CASDH	5ª CASDH	6ª CASDH	7ª CASDH	8ª CASDH	9ª CASDH	10ª CASDH	TOTAL
10	16	8	9	11	8	4	6	4	4	80

Fonte: Levantamento população de Rua, 2018, SMASDH/IPP.<sup>359</sup>

**10ª CASDH** - Guaratiba, Paciência, Santa Cruz e Sepetiba.

<sup>358</sup>Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

As concentrações expressivas, neste caso, ocorreram na 1ª, 4ª e 10ª CASDH's, havendo incidência nula nas 5ª, 6ª e 9ª CASDH's, visto que não há aparelhos de atendimento nessas áreas. Assim, pode-se dizer, conforme os números, que a distribuição das unidades parece estar desequilibrada em relação à demanda. Mais adiante, neste capítulo, será realizada a identificação dos mencionados aparelhos, o tipo de atendimento que cada um deles oferece, ornando possível um entendimento mais apurado dessa informação.

É comum de se observar, nos diversos estudos sobre a população de rua, que o número de mulheres é inferior ao de homens. Apesar disso, elas são mais vulneráveis aos efeitos dessa condição. Por exemplo, no já mencionado estudo nacional, quanto às notificações de violência contra a população de rua, realizado pelo Ministério da Saúde<sup>360</sup>, utilizando os dados lançados entre 2015 e 2017, e divulgado no mês de junho do ano de 2019, verificou-se que, apesar de serem minoria nas ruas, as mulheres são as principais vítimas: 50,8% dos casos, e 49,2% são homens. Na pesquisa de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, não houve espaço para a notação desta natureza.

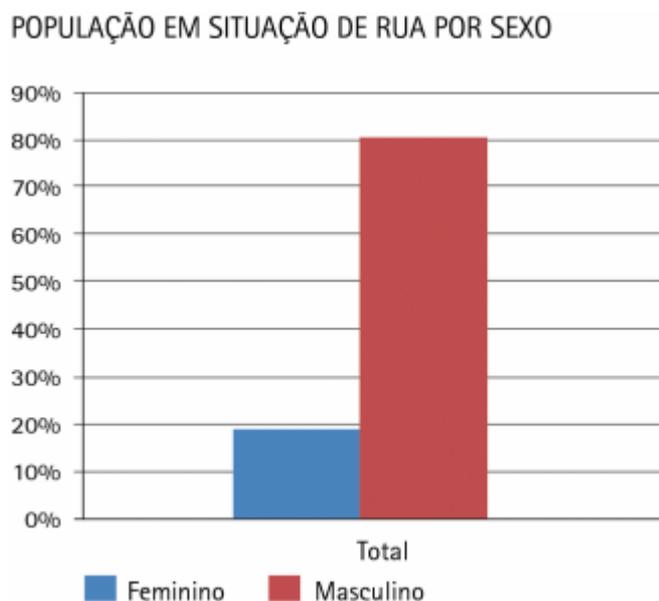
Como dito, trata-se de um grupo predominantemente masculino e, no Rio de Janeiro, não se foge à regra (81%). Considerando-se que a população feminina supera a masculina (53,2% de mulheres),<sup>361</sup> representa um desequilíbrio ainda maior. Ao que parece, é muito mais comum a desagregação da família, o uso de drogas e a recusa de auxílio, além dos inúmeros outros fatores que podem levar à condição de rua entre os homens – o que se ousa dizer pode derivar muito de questões de ordem cultural e educacional.

---

<sup>360</sup> População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Boletim epidemiológico do Ministério da Saúde, nº14. Acessível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>361</sup> Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&indicador=25189>. Acesso em: 9 ago. 2019.

Figura 4 – População em situação de rua por sexo



Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>362</sup>

Dois em cada três indivíduos verificados tinham idades entre 30 e 59 anos, portanto, em pleno centro do período de vida produtivo. E, novamente pela ausência de dados, recorre-se à pesquisa nacional realizada pelo Ministério da Saúde<sup>363</sup>, na qual foi verificado que os jovens moradores de rua com idade entre 15 a 24 anos são o principal alvo da violência: 38% dos casos.

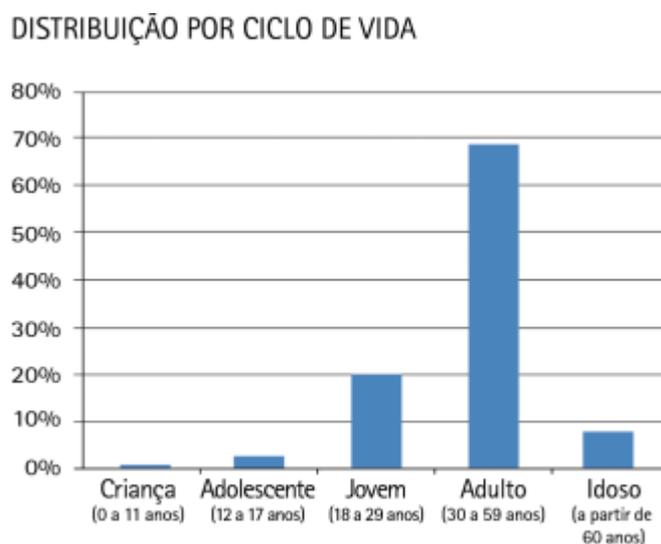
Na pesquisa no Ministério da Saúde, atribui-se essa concentração de violência entre os indivíduos com idade entre 15 e 24 porque “o grupo etário que compõe a maior parcela das pessoas em situação de rua é formado por homens de 18 a 50 anos, segundo dados de censos demográficos específicos”<sup>364</sup>. Mas, pelo visto, essa observação teria resultado diverso no Rio de Janeiro, uma vez que a maior parte dos indivíduos tinha idades entre 30 e 59 anos.

<sup>362</sup> Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

<sup>363</sup> População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017; Boletim epidemiológico, do Ministério da Saúde, nº14. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>364</sup> População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017. Boletim epidemiológico, do Ministério da Saúde, nº14. Disponível em:

Figura 5 – Distribuição por ciclo de vida



Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>365</sup>

Nota-se o reduzido número de crianças identificadas, mas deve-se ter em consideração que o horário da pesquisa coincide em grande parte com o horário escolar e é possível que as crianças, muito embora convivendo com familiares em condição de rua, estivessem nas escolas, onde obtêm alimentação, ao menos. E, como, ainda por uma questão cultural e educacional, as crianças tendem a estar mais na companhia das mães do que dos pais, o menor número de mulheres que de homens nas ruas tem reflexos direto nesses resultados. Observações que, ressalte-se, não esgotam as possibilidades de explicação.<sup>366</sup>

Não restaram discriminadas, quanto aos indivíduos computados nas unidades de atendimento, suas faixas etárias e sexos. Logo, não há como apurar, por exemplo, se, conforme a vulnerabilidade natural, crianças, mulheres e idosos tendem ou não a procurar mais por auxílio desses aparelhos de assistência social.<sup>367</sup>

<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>365</sup> Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

<sup>366</sup> Esta é uma situação observada no estudo feito em Porto Alegre, quanto à população de rua local, por SCHUD; GEHLEN; SANTOS, 2017.

<sup>367</sup> Esta é uma situação observada no estudo feito em Porto Alegre, quanto à população de rua local. SCHUD; GEHLEN; SANTOS, 2017.

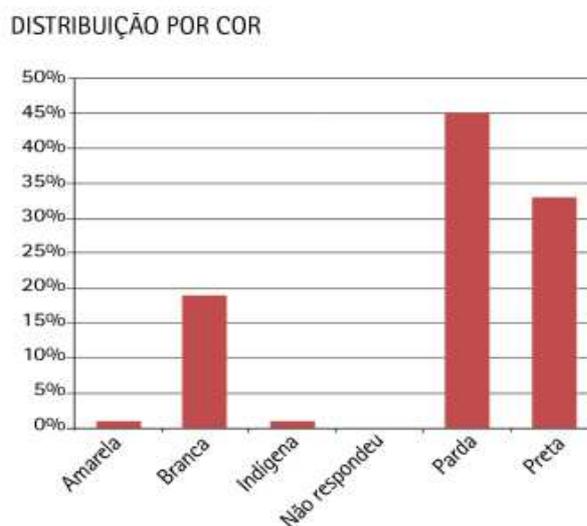
Especificamente quanto ao reduzido número de idosos, a baixa expectativa de vida, naturalmente decorrente das condições em que vive essa população, pode ser uma explicação lógica, porém não absoluta, uma vez que, como se verá, muitos dos anotados mantêm vínculos com não moradores de rua. Portanto, com a idade e a fragilização, uma reaproximação pode ser a explicação para alguns casos. A pesquisa encomendada pela Prefeitura não atentou para esse questionamento.

Há prevalência de pardos e pretos (78%) na seguinte proporção: 45% pardos e 33% pretos, o que reflete diretamente a história de formação da cidade e reproduz o quadro nacional, divulgado no senso que computou o período logo anterior à pesquisa em questão:

Entre 2012 e 2016, enquanto a população brasileira cresceu 3,4%, chegando a 205,5 milhões, o número dos que se declaravam brancos teve uma redução de 1,8%, totalizando 90,9 milhões. Já o número de pardos autodeclarados cresceu 6,6% e o de pretos, 14,9%, chegando a 95,9 milhões e 16,8 milhões, respectivamente. É o que mostram os dados sobre moradores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016, divulgados hoje pelo IBGE.

Nas pesquisas domiciliares do IBGE, a cor dos moradores é definida por autodeclaração, ou seja, o próprio entrevistado escolhe uma das cinco opções do questionário: branco, pardo, preto, amarelo ou indígena.<sup>368</sup>

Figura 6 – Distribuição por cor



Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>369</sup>

<sup>368</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>. Acesso em: 2 fev. 2020.

<sup>369</sup> Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 03 ago. 2019.

Retomando as informações do Ministério da Saúde quanto à verificação da violência sofrida rotineiramente por esses indivíduos, a maioria das vítimas se declara negra (pretos ou pardos), grupo que concentra mais de 54% das notificações. Segundo o documento que resume a pesquisa realizada pelo Ministério da Saúde, aparentemente “ser negro em situação de rua agrava a vulnerabilidade e o sofrimento.” Contudo, o próprio texto destaca que “seriam necessários outros estudos para relacionar estas informações com a violência contra a população em situação de rua, uma vez que não é possível a estimativa de proporções para tal população, devido à falta de um censo populacional específico”<sup>370</sup> Mesma observação de aplica à contagem do Rio de Janeiro quanto há falta de dados.

Não há como se correlacionar a quantidade de negros (pretos ou pardos) nas ruas com a quantidade de moradores de rua e de indivíduos na localidade, estabelecendo uma proporção e aferição mais adequada. Por vezes é possível verificar o senso de cada localidade quanto ao número de habitantes que se declaram negros (pretos ou pardos) e estabelecer uma relativa comparação entre os poucos números aferidos de moradores de rua, lembrando-se de que o Rio de Janeiro é a segunda cidade com maior quantidade de pessoas que se declaram negras e pardas do Brasil - são 68.756 autodeclarados pardos e 26.525 autodeclarados negros.<sup>371</sup>

Na contagem do “Somos todos cariocas”, observou-se que a maioria dos entrevistados (61%) nasceu no município do Rio de Janeiro; em segundo lugar percentual, aqueles nascidos na Região Metropolitana. Isso significa dizer que a cidade basicamente produz sua própria população de rua, não se podendo, segundo esses números, atribuir o número de indivíduos, atualmente, a nenhum fenômeno migratório de outros Estados da Federação ou do interior do próprio Estado do Rio de Janeiro. Nossos “estrangeiros”<sup>372</sup> são daqui mesmo.

Em relação aos indivíduos entrevistados, a ausência de moradia ainda é comumente associada como a principal razão que os levou a situação de rua, sendo causa associada a outras<sup>373</sup>. A utilização dos espaços da rua ou de territórios subvertidos em sua utilização

---

<sup>370</sup> <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

<sup>371</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25124>. Acesso em: 02 fev. 2020.

<sup>372</sup> Vide Capítulo 2 sobre o emprego do termo estrangeiros para designar os invisíveis e miseráveis locais.

<sup>373</sup> No Estado do Rio de Janeiro, são 1.867 unidades precárias; 11. 127 improvisadas e 9.270 rústicas. Além de 20.099 habitações do tipo casas de cômodos (cortiços), incluindo 86.249 casos de coabitação em cômodos, de

(construções abandonadas, viadutos, parques, praças etc), como modo de tipificar a população de rua e justificar a condição em que se encontram, tratando-a como fator principal e único, é ainda hoje a mais utilizada pelos pesquisadores nacionais, mas não é a única forma de ver a questão. De fato, ao tratar sobre o tema, sobressai a questão do desabrigo, mas não esgota o tema<sup>374</sup>, como demonstram as respostas dos próprios moradores de rua.

Quando consultados sobre os motivos que os levaram às ruas, questões relativas ao relacionamento com a família aparecem destacadas, correspondendo a 40,41% das respostas - no caso de alguns, como resultado de conflitos que os conduziram à derradeira situação; de outros, o fato de a família já morar na rua. O segundo maior motivo é o uso abusivo de álcool e drogas (26,56%). Essa apuração segue na direção oposta ao mito existente quanto ao consumo dessas substâncias por praticamente todos os moradores de rua, pois a minoria deles é composta de dependentes químicos. E, finalmente, quanto ao desemprego (16,04%), a surpresa é ainda maior: os números demonstram que a falta de emprego, considerada isoladamente, não leva os indivíduos às ruas.

Esses são motivos que influem diretamente na distinção entre estar na rua e ser morador de rua. Explicando melhor: a população temporária difere da população permanente de rua e essa temporariedade ou permanência tem correlação direta com o motivo pelo qual chegaram a determinada condição. Ressalta-se que, seja qual for o caso, carrega-se uma “percepção de que a ausência de lar ou o fato de não estar domiciliado não constitui a ‘situação de rua’, muitas vezes constituída como uma situação de desvinculação de laços sociais, familiares e de trabalho.”<sup>375</sup>

Destarte, o que se verifica é que os fatores se inter-relacionam para exclusão e que os excluídos ocupam zonas diferentes da vida social, na medida em que a relação de trabalho for mais ou menos assegurada e a inscrição em redes de sociabilidades mais ou menos sólida. Enquanto excluídos, povoam a zona mais periférica, caracterizada pela perda do trabalho e pelo isolamento social<sup>376</sup>, independente do motivo que os levou às ruas.

várias famílias. Dados de 2016, disponibilizados pelo Governo do Estado. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6438610/4174503/59NecessidadesHabitacionaisSMU102016.pdf>.

Acesso em: 5 abr. 2019.

<sup>374</sup> ROBAIANA, 2018, p. 19-47 faz um estudo sobre as diferentes formas de visualizar o problema, logo no primeiro capítulo do livro, destacando exatamente a complexidade do fenômeno e a limitação de encará-lo isoladamente sob a ótica da questão do desabrigo.

<sup>375</sup> SCHUD; GEHLEN; SANTOS, 2017, p. 63.

<sup>376</sup> CASTEL, 2007.

Dentre os entrevistados nas ruas, quando consultados quanto ao tempo de permanência em tal condição, 22% afirmaram estar vivendo naquela situação há seis meses e outros 23% há mais de 10 anos. Antes disso, normalmente, a maior parte deixa as ruas ou simplesmente morre. A maioria (67%) encontra-se absolutamente sozinha, apesar de dentre os solitários e não solitários afirmarem manter contato com alguém com domicílio fixo. Assim, ao que parece, quanto maior a solidão, maior a probabilidade de chegar e permanecer na rua.

Figura 7 – Distribuição por tempo de acolhimento.



Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>377</sup>

Os resultados obtidos nos espaços de acolhimento sofrem variações conforme o tipo de unidades consideradas. Há unidades destinadas ao acolhimento temporário, para a recepção de demandas emergenciais, como nos hotéis, por exemplo, caracterizados pela acolhida pontual no período diurno ou noturno. Outras, ao acolhimento duradouro, com atendimento integral, que resguardam similaridades à estrutura domiciliar. Assim, o tempo de permanência na condição, a solidão e o contato ou não com indivíduos com domicílio fixo obviamente ganham outra perspectiva nesses lugares.

Quando questionados sobre escolaridade, 86% afirmaram saber ler e escrever. Destes, 61% disseram ter o ensino fundamental incompleto; 22% acesso ao ensino médio, completo ou não, e apenas 3% afirmaram que nunca frequentaram a escola. Não estamos falando, portanto, mesmo considerada a baixa escolaridade, essa é outra desmitificação.

<sup>377</sup>Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

Observou-se que quanto maior a escolaridade, mais comum é a procura pelas unidades de acolhimento e a busca por acesso às políticas de saúde, assistência social e sistema de garantia de direitos. A formação também pode aumentar e ter relação direta com a ressocialização e possibilidade de sair da situação de rua, mas não há levantamentos disponíveis quanto a isso.

No mapeamento das principais atividades exercidas para obtenção de renda, destaca-se o trabalho braçal, em funções, como coleta e venda de materiais recicláveis; guarda de veículos (flanelinha); serviços gerais e de limpeza; trabalhos na construção civil. Por último, a opção pedinte, que é apontada apenas por 1% dos entrevistados, que fere gravemente o preconceito de que “todo” morador de rua é mendigo, esmolante, um indivíduo que não “quer” trabalhar ou que se dedica a atividades de delinquência.

Figura 8 – Qual atividade de renda?

QUAL ATIVIDADE DE RENDA?			
Atividade	Rua	Unidade de Acolhimento	Total
Carregador/estivador	1.6%	0,8%	1.4%
Catador de material reciclável	26.8%	7.0%	20.4%
Construção civil	1.7%	2.7%	2.0%
Engraxate	0.5%	0.1%	0.4%
Guardador de carro/flanelinha	4.7%	1.2%	3.5%
Não respondeu	1.5%	0.6%	1.2%
Outro	8.0%	8.3%	8.1%
Pede dinheiro	1.4%	0.1%	1.0%
Serviços gerais/limpeza	1.7%	1.9%	1.8%
Vendas	11.5%	7.2%	10.1%

Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>378</sup>

Constatou-se que 49% do grupo vinculado às unidades de acolhimento mencionam acessar, ao menos, um benefício socioassistencial ou previdenciário relacionado à sua hipossuficiência. No grupo entrevistado na rua, somente 25% sinalizaram acesso a tais

<sup>378</sup>Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

garantias, confirmando que a escolaridade e a informação também têm reflexos na busca e obtenção desses direitos. Considerando ambos os grupos, um total de 27% no Programa Bolsa Família e 3% com Benefício de Prestação Continuada.

Figura 9 – Acesso a benefícios

ACESSO A BENEFÍCIOS*			
	Rua	Unidade de Acolhimento	Total
Aposentadoria	1.6%	1.6%	1.6%
Bolsa Família	19.7%	40.9%	26.8%
BPC (Benefício de Prestação Continuada - Para Idosos e Deficientes)	2.2%	5.2%	3.2%
Outro	1.1%	0.8%	1.0%
Pensão	0.5%	0.7%	0.5%

Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>379</sup>

Dos serviços prestados pelo município do Rio de Janeiro, a título de políticas de Assistência Social e Saúde, hoje são enumeráveis o serviço especializado em abordagem social, o serviço especializado para a população em situação de rua e o consultório na rua, sendo que 65% dos entrevistados nas ruas mencionaram ter sido atendidos, nos últimos 6 meses, por algum desses serviços da SMASDH. Faltou anotar os motivos apontados pelos não atendidos para não fazer uso dos serviços (desinteresse, desinformação, falta de vagas, localização ou quaisquer outros).

<sup>379</sup>Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

Figura 10 – Acesso à rede socioassistencial

ACESSO À REDE SOCIOASSISTENCIAL			
	Rua	Unidade de Acolhimento	Total
Centro de Referência da Assistência Social - CRAS	13%	18%	15%
Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS	34%	15%	28%
Centro de Ref. Especializado para Pop. em Situação de Rua - Centro Pop	9%	14%	11%
Conselho Tutelar	1%	9%	4%
Unidade de Acolhimento	11%	51%	25%
Central de Recepção	4%	30%	13%
Hotel	3%	10%	6%
Não foi atendido por nenhuma instituição	35%	9%	27%
Defensoria Pública	2%	10%	5%
Outra	6%	3%	5%

Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>380</sup>

Quanto ao acesso às unidades de saúde, 49% do público entrevistado nas ruas e 77% daqueles vinculados às unidades de acolhimento informaram ter sido atendidos no ano anterior. Na maioria dos casos, os acessos foram por demanda espontânea considerando tanto o atendimento em unidades básicas, como as clínicas da família, postos de saúde e consultório na rua. Novamente, a escolaridade e a informação fizeram diferença no uso dos serviços disponíveis.

<sup>380</sup> Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

Figura 11 – Acesso à rede de saúde

ACESSO À REDE DE SAÚDE			
	Rua	Unidade de Acolhimento	Total
Hospital	10%	16%	12%
UPA	15%	18%	16%
Clinica da Família/Posto de Saúde	22%	49%	31%
Consultório na Rua	3%	22%	10%
Centro de Atenção Psicossocial - CAPS	1%	9%	4%
Centro de Atenção Psicossocial Alcool e Drogas - CAPS AD	1%	5%	2%
Centro de Atenção Psicossocial Infante Juvenil - CAPSI	0%	1%	0%
Outra	1%	4%	2%

Fonte: Somos todos cariocas, DATA.Rio, 2018.<sup>381</sup>

No fim de 2019, segundo notícia veiculada pela imprensa, a Prefeitura do Rio anunciou que iria fazer, ainda naquele ano, um novo censo para quantificar e traçar o perfil exato da população de rua, novamente com ajuda do Instituto Pereira Passos, segundo divulgou a subsecretária municipal de Assistência Social da época, durante a 3ª audiência pública da Comissão Especial de Pessoas em Situação de Rua, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), realizada em meados de novembro.

O instituto publicou edital para selecionar empresas de pesquisa com capacidade e interesse para realizar o trabalho. E o objetivo é renovar o censo na capital fluminense a cada dois anos, com o intuito de obter material para fortalecer a rede de atendimento social dos municípios, para que seja traçado o diagnóstico com perfil e quantitativo dos moradores de rua.<sup>382</sup>

<sup>381</sup> Tabela extraída do documento Somos Todos Cariocas - Levantamento da população em situação de rua do Rio de Janeiro 2018. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>. Acesso em: 3 ago. 2019.

<sup>382</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/11/14/prefeitura-do-rio-anuncia-censo-para-tracar-perfil-de-moradores-de-rua.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2019.

A pretensão é realizar o trabalho com a participação da sociedade civil<sup>383</sup>, como se lê nas notícias mantidas no site Oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro:

Na tarde de ontem (18/11), o Instituto Pereira Passos (IPP) e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) realizaram a primeira reunião aberta a organizações da sociedade civil para apresentar o censo de população em situação de rua.

"Nosso objetivo hoje é falar sobre a prioridade dada pela atual gestão para o diagnóstico dessa população na nossa cidade, além de mostrar a metodologia que será empregada e de que forma a sociedade civil poderá participar", explicou Daniele Murtha subsecretária de Proteção Especial da SMASDH.

O decreto que institui as normas para a realização do censo determina que o levantamento aconteça a cada dois anos e que os dados, que serão divulgados pelo IPP e pela Assistência Social, irão delinear as políticas públicas a serem implementadas para a população em situação de rua. "Em março de 2019, nós montamos um grupo de trabalho com técnicos do IPP e da Assistência Social e começamos a pensar qual seria a melhor metodologia para que, daqui a dois anos, seja possível comparar os avanços nas políticas públicas que serão desenvolvidas a partir desse trabalho", contou Andrea Pulici, Coordenadora Técnica de Projetos Especiais do IPP.

Entre os principais desafios no processo de realização do censo, estão as estratégias para evitar dupla contagem e garantir a cobertura de toda a cidade, além da adoção de um questionário que aponte para as principais necessidades da população em situação de rua. Pulici sublinhou, ainda, que é "fundamental mostrar que o censo é mais do que uma contagem, é uma ferramenta que subsidia a secretaria de Assistência Social – e outras secretarias que também atendem essa população – permitindo avaliar o trabalho que já está sendo feito".

O coordenador de Gestão da Informação da secretaria de Assistência Social, João Grand Jr, destacou o rigor técnico-científico que está sendo empreendido para desenvolver a metodologia; a transparência dos dados e a participação social ampliada que traz a sociedade civil para contribuir nesse trabalho.

Para o Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, João Mendes, "esse é um levantamento fundamental para saber quem é o cidadão em situação de rua, de onde ele vem, por que motivo ele está ali e, a partir disso, podermos traçar políticas públicas efetivas que atendam a essas pessoas".

Não houve mais informações sobre a evolução nem realização dessa nova contagem. Ainda trabalhamos com os números antes anotados, porque são os atualmente possuídos. Com eles, o que se nota é que muitos estigmas são desde logo desmentidos, conforme se foi pontuando e fazendo pensar se o modelo clássico de auxílio ainda é adequado e suficiente, se as políticas públicas, legislativas e administrativas conhecidas estão atualizadas, e se as ações não estão carregadas de preconceitos. Não se trata de dizer que o que já é ofertado é inútil; não é isso – especialmente no que se refere às ações sociais. “Esses empreendimentos não são inúteis, mas deter-se neles implica na renúncia de intervir sobre o processo que produz estas situações”<sup>384</sup>

<sup>383</sup> Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=10654113>. Acesso em: 28 jan. 2019.

<sup>384</sup> CASTEL, 2007, p. 17-50.

E é com a intensão de adentrar nas previsões e ações para aferir isso melhor que seguem os próximos itens.

### **3.2. A legislação vigente sobre o tema – novas previsões ainda influenciadas por antigas visões**

Todos nós, mesmo que de forma subconsciente, “sabemos que jamais poderemos dominar totalmente a natureza e que não tornaremos nossos corpos imortais, subtraindo-os do fluxo impiedosos do tempo”. Mas, “se não podemos eliminar todos os sofrimentos, conseguimos, contudo, eliminar alguns e atenuar outros.” “O fato é que sempre vale a pena tentar e tentar novamente”<sup>385</sup>. Por isso, toda tentativa de evolução em prol de assegurar o cumprimento dos direitos e o acesso à dignidade para todos os cidadãos é válida.

Certo é que ajustes sempre precisam ser feitos, porque, como em todo “discurso geral sobre os direitos do homem, deve-se ter a preocupação inicial de manter a distinção entre teoria e prática, ou melhor, deve-se ter em mente, antes de mais nada, que teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidades muito desiguais.”<sup>386</sup> Por isso, analisar a legislação vigente sobre a questão aqui tratada torna-se um exercício de identificação de se e o quanto ainda trabalhamos com ideias antigas e daquilo que podemos aprimorar.

Em 2009, o Executivo Federal editou o Decreto nº 7.053, com vistas a interferir na questão das pessoas em situação de rua e atuar quanto a seu quadro de vulnerabilidade. Com esse decreto instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, dando o mais recente grande passo de visibilidade para a questão.

Essa necessidade de criar uma política nacional voltada para as pessoas em situação de rua não está prevista expressamente na Constituição Federal. Sua relevância se manifesta enquanto meio para a concretização de direitos fundamentais constitucionais.

Lembre-se, como já se vem destacando nos capítulos anteriores, que os artigos 1º, 3º e 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescrevem, como fundamento do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana e, como objetivos, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais, a promoção do bem-estar

---

<sup>385</sup>BAUMAN, 2009, p. 14.

<sup>386</sup>BOBBIO, 2004, p. 33.

de todos sem preconceitos de qualquer natureza, a segurança de renda, a convivência familiar e comunitária, a autonomia e a acolhida, viabilizando a ideia do “mínimo existencial”.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello<sup>387</sup>:

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1o, III, e art. 3o, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar à pessoa acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.

É responsabilidade do Estado prover saúde (art. 196, CRFB), educação (art. 205, CRFB), habitação (arts. 182 e 23, inciso IX, CRFB), proteção à família (art. 226, CRFB) e assistência social (arts. 194 e 203, CRFB). E essas responsabilidades só podem ser cumpridas por meio da realização de políticas públicas, incluindo-se, dentre elas, a necessidade de políticas especiais para situações específicas, como as das pessoas em situação de rua.

Assim é que a omissão ou insuficiência na oferta de serviços e equipamentos socioassistenciais por parte do poder público configura para esses indivíduos violação ao dever do Estado de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CRFB). Quando se trata do tema, apesar de os incisos do art. 203 CRFB/88 exemplificarem os grupos-alvo das ações de assistência social, sua abrangência ultrapassa as cinco previsões por constituir rol aberto. Tanto é assim que o art. 2º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), com redação nova dada pela Lei nº 12.435/2011, amplia consideravelmente esses objetivos, porque a CRFB estabelece apenas o mínimo de proteção, podendo o legislador ampliar o leque de protegidos tanto quanto for possível e necessário.

Traço marcante da assistência social é que ela será prestada ao necessitado, seja ele quem for que não tenha condições de prover o mínimo necessário à sua vida, e não haverá a exigência de qualquer contraprestação deste, ou seja, não há o caráter contributivo. A assistência social, nos termos constitucionais, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, pois não apresenta natureza de seguro social, sendo

---

<sup>387</sup> Supremo Tribunal Federal (STF). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337 (ARE 639.337 AgR/SP).

realizada com recursos do orçamento da seguridade social previstos no art. 195, além de outras fontes [...]”<sup>388</sup>

A assistência social tem como desígnio preencher as lacunas deixadas pela previdência social, devido ao sistema previdenciário, que não alcança todo e qualquer indivíduo, mas somente os seus contribuintes e os dependentes destes. Devido a isso, muitos indivíduos, aqueles não exercem atividades laborais remuneradas, não possuem condições de contribuir para receber os benefícios concedidos pela previdência social, sendo, portanto, obrigação do Estado agir de forma a amparar tal parcela da sociedade.<sup>389</sup>

O art. 1º da LOAS conceitua assistência social como sendo a “política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. E afirma: “trata-se de um direito do cidadão e dever do Estado”.

A assistência social pode ser considerada um plano de prestações sociais mínimas e gratuitas, para prover a pessoas necessitadas condições dignas de vida, sendo um direito social fundamental e um dever do Estado, que deve efetivar a assistência por meio de ações que satisfaçam as necessidades básicas do ser humano.<sup>390</sup>

Ao analisar-se em conjunto a previsão contida no *caput* do art. 203 da CF, com a previsão contida no art. 1º da LOAS, depreende-se que a assistência social deverá ser prestada a todos que dela necessitarem, para a provisão dos mínimos sociais e o atendimento às necessidades básicas de que trata a Lei Federal. Os conceitos de “mínimo social” e de “necessidade básica” aproximam-se à noção de “mínimo existencial”. São um conjunto de circunstâncias e de regras capazes de possibilitar a todos uma vida digna, longe da pobreza e das circunstâncias impeditivas do pleno desenvolvimento da pessoa, em sintonia com as previsões dos arts. 1º, inciso III, e 3º, inciso III, da CRFB.

Assim porque,

No enfrentamento da pobreza, na garantia dos mínimos sociais, no provimento de condições para atender a contingência e a universalização dos direitos sociais pressupõe como fundamental a integração das políticas setoriais. Tem como princípios a supremacia do atendimento as necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, da dignidade, autonomia, direito a benefícios e serviços de qualidade, igualdade de direito. Esta nova concepção tem o significado de afastar

---

<sup>388</sup> MORAES, 2002, p.1942.

<sup>389</sup> IBRAHIM, 2011, p. 13.

<sup>390</sup> TAVARES, 2012, p.215.

a Assistência Social da condição de assistencialista, clientelista, mediada pelo favor.<sup>391</sup>

A assistência social, portanto, deve ser entendida como um direito do cidadão perante o Estado, garantia dos direitos individuais e sociais essenciais à emancipação intelectual, autopromoção e identidade, busca da felicidade e autodeterminação para as realizações pessoais. Por isso, a CRFB impõe a todos os entes da Federação o respeito e a promoção da dignidade da pessoa humana, bem como a meta da erradicação da pobreza e da miséria e a mitigação das desigualdades, art. 23, inciso X, da CRFB.

E o modo como deve ocorrer a realização das políticas pelo Estado é, geralmente, descentralizado, pressupondo a integração e a coordenação entre os entes federativos. Assim determinou o art. 204, inciso I, da CRFB, ao colocar como diretriz das ações governamentais na área socioassistencial a “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.

Em sentido semelhante dispôs o art. 5º, inciso I, da LOAS, que estabelece que “a organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: [...] descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”.

A política pública de assistência social organiza-se de forma descentralizada e participativa, por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), instituído em 2005, por meio da Lei nº 12.435/2011. Pressupõe uma gestão compartilhada, com financiamento conjunto da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnicas e políticas de cada ente, assim como a participação e mobilização da sociedade civil.

O SUAS pode ser definido como uma forma de operar a assistência social, implementando-a como política pública de seguridade social, com finalidade precípua de “ampliar o sistema de bem-estar-social, romper com a fragmentação dos programas de Assistência Social, garantir a relação orgânica entre as três esferas de governo como política de proteção social ativa”<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456/290>. Acesso em: 4 fev. 2020.

<sup>392</sup> Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456/290>. Acesso em: 4 fev. 2020.

As competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com relação ao SUAS, estão dispostas no art. 12 e seguintes da LOAS. Referem-se à construção e à implementação do SUAS, à gestão da política, à implantação, ao financiamento e ao monitoramento conjunto de benefícios, programa e serviços socioassistenciais tipificados.

Atender a população de rua é tarefa afeta e vinculada por tais considerações legais à assistência social. Guardadas as respectivas competências, é responsabilidade de todos os entes de federação, muito embora recaia, como analisado no capítulo 2, com mais vigor sobre o ente municipal.

Muito embora, na cidade do Rio de Janeiro, muitos dos moradores de rua recebam, como visto no item anterior, benefícios assistenciais ou previdenciários ou sejam alcançados por programas de transferência de renda, resta ao município a pesada tarefa de oferecer aparelhos públicos capazes de exercer socorro primário às necessidades emergenciais desses indivíduos e prosseguir com atenção à possibilidade de oferecer meios para que deixem essa condição. Tal assunto será abordado no próximo item.

Prosseguindo na análise da legislação afeta ao tema, especificamente direcionada à população de rua, sobressai o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR – e já foi mencionado anteriormente. Ainda em vigor, mas com alterações realizadas recentemente pelo Decreto nº 9.894/2019, corresponde a uma tentativa de consignar e atender às complexidades inerentes ao problema.

O termo *população de rua*, segundo a definição dada no Decreto, abrange 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 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 (artigo 1º, parágrafo único). Portanto, não é necessário manter residência na rua todo o tempo.

Assim, apesar da dinâmica diversa que dificulta a formação de conceitos, três condições aparecem como fundamentais para a configuração da situação de rua:

- (a) pobreza extrema;
- (b) vínculos familiares rompidos ou fragilizados e
- (c) inexistência de moradia convencional.

A inexistência de moradia convencional tem claro vínculo com o direito de moradia, mas nota-se que a pobreza extrema e o uso da rua, como local, ainda que temporário de

moradia e trabalho, devem aparecer concomitantemente para configurar o conceito. E a interrupção ou fragilização dos vínculos familiares complementam a caracterização.

Essa noção, ainda em construção, procura contemplar os diferentes recortes conceituais adotados nas poucas pesquisas censitárias realizadas, que buscaram traçar o perfil dessa população e apontaram, no conjunto de seus resultados, a inexistência de um bloco mais ou menos homogêneo, conforme se pode observar nas anotações tecidas no fim do capítulo anterior e no início do atual. Desse modo, a lei reconhece que a questão deve ser compreendida em suas várias derivações e especificidades.

O Decreto nº 7.053/2009 estabelece um programa de aplicação da PNPSR, afirmando que ele deverá ser implementado de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem (artigo 2º), em uma reprodução da competência constitucionalmente partilhada quanto à assistência social.

Esclarece que cabe a cada ente envolvido instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em questão (art.3º), buscando a integração de ações entre entes de federação para obtenção de melhores resultados.

Prevê, também, a possibilidade de o poder Executivo Federal firmar convênios com entidades tanto públicas quanto privadas – estas últimas desde que sem fins lucrativos – para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua (artigo 4º), condicionando que os projetos desenvolvidos estejam de acordo com os princípios constantes do artigo 5º, com as diretrizes do artigo 6º e com os objetivos do artigo 7º, que orientam a PNPSR, de modo a viabilizar cooperação e parceria entre o público e o privado, em busca da efetividade dos direitos fundamentais para os miseráveis.

O artigo 5º reproduz como princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua princípios e direitos fundamentais já previstos na CRFB. Ele apenas os especifica e enumera de modo mais didático para com o tema (igualdade e equidade; respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado; respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência).

Nos incisos do artigo 6º,<sup>393</sup> nota-se incentivo à ação integrada e à construção de encaminhamentos coletivos e participativos para a abordagem do fenômeno, e, nos objetivos

---

<sup>393</sup> Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

do art. 7º <sup>394</sup>, uma pretensão de efetivação e ampliação de direitos e modificação de estatísticas.

- I-promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- II-responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
- III-articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- IV-integração das políticas públicas em cada nível de governo;
- V-integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- VI-participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- VII-incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- VIII-respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- IX-implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional;
- X-democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

<sup>394</sup>Art.7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- I-assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II-garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III-instituir a contagem oficial da população em situação de rua;
- IV-produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;
- V-desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;
- VI- incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento;
- VII-implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;
- VIII-incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento;
- IX-proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica;
- X-criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

Exige a observância de um padrão básico de qualidade, segurança e conforto na rede de acolhimento temporário, tendo em conta, dentre outros fatores, o limite de capacidade (não podem ser depósitos de gente), as regras de funcionamento e convivência (inclusive com o fim de ressocializar os indivíduos atendidos), a acessibilidade (para que possam atender a todos os necessitados), a salubridade (porque de insalubre já basta a situação de rua). Consideram-se questões essenciais ao bom emprego das unidades, como a distribuição geográfica nas áreas urbanas (referenciada pela demanda efetiva de usuários), respeitado o direito de permanência (artigo 8º), estabelecendo as regras essenciais de funcionamento e subordinação dos parágrafos do artigo 8º, tendo por fim evitar erros graves do passado, como a Fazenda Modelo, no Rio de Janeiro.<sup>395</sup>

Os artigos 9 a 14, quanto ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, foram modificados pelo Decreto nº 9.894/201, que passou a regular a matéria de modo mais completo. Manteve-se a composição original por integrantes dos Ministérios coligados ao tema, por representantes da sociedade civil indicados por entidades que trabalham auxiliando a população em situação de rua, e, ainda, por um representante das instituições de ensino superior, públicas, privadas e comunitárias que desenvolvem estudos ou pesquisas sobre a população em situação de rua. Conservou-se a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. A Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal foram convidados permanentes para as reuniões, com direito à voz, mas sem direito a voto.

Também com relação ao tema, a saúde mental é um dos grandes resultados da condição de rua, assim como um dos seus grandes causadores. A Lei nº 10.216/2001 dispõe

XI-adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º;

XII- implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII- implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e

XIV- disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

<sup>395</sup>Criada em 1947 pelo governo federal e transformada em abrigo pelo governo municipal em 1984. Chegou a ser o maior abrigo da América Latina, reunindo todo tipo de mazelas, repleta de problemas, até que foi fechada.

sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, alcançando os casos de dependência química.

A Lei nº 10.216/2001 estabelece, no art. 3º, que são responsabilidades do Estado o desenvolvimento da política de saúde mental, a assistência e a promoção de ações de saúde aos portadores de transtornos mentais, colocando a necessidade de participação da sociedade e da família e esclarecendo que o serviço será prestado em estabelecimento de saúde mental, assim entendidas as instituições ou unidades que ofereçam assistência em saúde aos portadores de transtornos mentais.

O artigo. 4º da mesma lei estabelece que a internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes e que o tratamento visará, como finalidade permanente, à reinserção social do paciente em seu meio (§ 1º), em regime estruturado, de forma a oferecer assistência integral à pessoa portadora de transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros (§ 2º), sendo vedada a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, desprovidas dos recursos mencionados (§ 3º).

O art. 5 trata da alta planejada e da reabilitação psicossocial assistida, e o art. 6º, de modo muito claro, determina que “a internação psiquiátrica somente será realizada mediante laudo médico circunstanciado que caracterize os seus motivos”, podendo acontecer de modo voluntário (com consentimento do internado), involuntário (sem o consentimento e a pedido de terceiro) ou compulsório (determinada pela Justiça).

Nota-se que a previsão legal permitia, somente em casos excepcionais, a admitida internação os dependentes químicos desde que houvesse prova da efetiva necessidade da medida, segundo os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.<sup>396</sup>

Recentemente, em 2019, a Lei nº 13.840/19 sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que define as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas, trata do financiamento das políticas sobre drogas e dá outras providências, trouxe, no Capítulo II, especificamente na Seção IV, o tratamento do usuário ou dependente de droga e, através do artigo 23-A, previu a possibilidade de tratamento do usuário ou dependente de

---

<sup>396</sup> Neste sentido, a jurisprudência, como exemplificam os julgados REsp 1784168 Relator(a) Ministro

HERMAN BENJAMIN Data da Publicação DJe 08/08/2019 Decisão RECURSO ESPECIAL Nº 1.784.168 - MT (2018/0293928-4) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN.

drogas mediante internação (parágrafo 3º) involuntária (inciso II), isto é, sem o consentimento do dependente.

A Lei nº 13.840/19 estabelece como condição para a internação involuntária o pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida. Na verdade, o que a legislação propõe é que, se o dependente químico estiver sem condições para discernir quanto à necessidade de internação para tratamento, sua vontade pode ser substituída pela de um responsável, especificamente e exclusivamente para esta finalidade.

A hipótese de internação involuntária por servidor público encaixa com perfeição para regular os casos de retirada do indivíduo dependente e em condição de rua da localidade em que esteja concentrado, juntamente com outros em mesma situação (hipótese de ações de esvaziamento de “cracolândias”). Porém inúmeros são os questionamentos a respeito da previsão. É comum o argumento de que, se não há um mínimo prognóstico sobre a data de saída, a internação equivale a uma prisão perpétua.

A inconstitucionalidade da internação compulsória de dependentes químicos era tomada comumente por fundamentos à violação do disposto no artigo 1º, inciso III; e no artigo 5º, *caput* e incisos II, VI, VIII, X, LIV, LXVII, todos da CRFB/88, colocando-se que a aplicação analógica da Lei nº 10.216/2001 ao caso dos dependentes químicos esbarraria nos limites estatais dos direitos fundamentais.

As controvérsias a respeito da internação estritamente involuntária costumam girar em torno de aspectos jurídicos relativos à pertinência de *habeas corpus*<sup>397</sup> para a liberação do internado e da obtenção de ordem de internação mediante decisão judicial e não apenas médica.

Abordam-se questões sobre a responsabilidade e a capacidade de decisão do usuário e os meios mais adequados de tratamento e reinserção. Analisam-se controvérsias a respeito de epidemia das drogas (especialmente o crack) e das ideias, pretensamente dedicadas à defesa

---

<sup>397</sup> A respeito, vide julgado Processo HC 481638 Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Data da Publicação DJe 30/04/2019 Decisão HABEAS CORPUS Nº 481.638 - SC (2018/0320100-1) RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO; HC 481638 Relator(a) Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Data da Publicação DJe 13/12/2018 Decisão HABEAS CORPUS Nº 481.638 - SC (2018/0320100-1) RELATOR : MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO.

da saúde pública, mas com intenção velada de limpeza social e higienista.<sup>398</sup> Essa discussão não é apenas jurídica; é também antropológica, social, médica etc. e demandaria outro trabalho de pesquisa de igual ou maior extensão.

A internação involuntária do parágrafo 5º, do art. 23-A, da Lei nº 13.840/19, após a formalização da decisão por médico responsável, sucedida de avaliação sobre o tipo de droga utilizado, o padrão de uso e, na hipótese comprovada da impossibilidade de utilização de outras alternativas terapêuticas previstas na rede de atenção à saúde, deve perdurar apenas pelo tempo necessário à desintoxicação ou, no máximo, 90 (noventa) dias, o que ocorrer primeiro, sendo seu término determinado, em ambos os casos, pelo médico responsável.

Assim, não há que se falar em internação involuntária por prazo indeterminado. Entretanto, a lei não estabelece limite mínimo de intervalo entre uma internação por tempo máximo e outra, tampouco o que fazer no caso de insuficiência do período de 90 (noventa) dias para o tratamento. A família ou o representante legal poderá, a qualquer tempo, requerer ao médico a interrupção e, ao contrário, a retomada do tratamento.

Em todos os casos, a internação só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes (parágrafo 6º). As internações e as altas de que trata esta lei deverão ser informadas ao Ministério Público, à Defensoria Pública e a outros órgãos de fiscalização em, no máximo, 72 (setenta e duas) horas, por meio de sistema informatizado único (parágrafo 7º), garantido o sigilo das informações sob pena de responsabilidade (parágrafo 8º).

Em reflexo às previsões federais, a cidade do Rio de Janeiro conta hoje com a Lei nº 6.350/2018<sup>399</sup>, que institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua – PMPSR. A legislação local guarda simetria com a federal quanto à essência, estabelecendo mais as especificações relativas à estrutura administrativa adotada no ente. Na cidade do Rio de Janeiro, a política para a população em situação de rua cabe às Secretarias, aos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e aos centros populares, em pareceria com as entidades da sociedade civil referenciadas (artigo 9º).

---

<sup>398</sup>ALVES, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-6992-201934020007>. Acesso em: 11 fev. 2020.

<sup>399</sup>Em 19/08/2019, publicou-se, no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, fls. 03 e 04, despacho do Sr. Prefeito da Cidade, no sentido de encaminhar a Lei nº 6.350/2018 à Procuradoria Geral do Município para analisar e preparar Representação de Inconstitucionalidade.

Cumprindo o determinado na lei federal, prevê-se um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, composto prioritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público (artigo 10º), com formação e normatização inspirada naquela prevista para o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, do Decreto nº 9.894/2019.

Estabelece, dentre as ações para a implementação da Política Municipal para a População em Situação de Rua, a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento temporário (artigo 13), e reproduz a possibilidade de parcerias com organizações de sociedade civil (artigo 14).

Logo em seguida, editou-se o Decreto nº 44.857/2018, praticamente reiterando os termos da Lei nº 6.350/2018, proibindo a retirada de documentos ou pertences pessoais da população em situação de rua, exceto previsão expressa na legislação vigente (artigo 6º), e, também, especificando os procedimentos a serem adotados no caso de necessidade de apreensão administrativa de documentos ou instrumentos de trabalho (parágrafos 1º e 2º), visando, assim, evitar situações de abuso.

Estipula a estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento, que devem ter como referência as necessidades locais, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua. (artigo 7º, parágrafo 1º), daí a contagem realizada no Somos Todos Cariocas. Programa também articulação com programas de habitação popular promovidos pelos governos federal, estadual e municipal, para cumprimento do direito de moradia dos indivíduos acolhidos.

Tendo em conta a Lei nº 13.840, foi produzido o Decreto nº 46.314/ 2019, que trata especialmente da possibilidade de internação involuntária de indivíduos em situação de rua por consequência da dependência de drogas, sem fazer, aparentemente, boa distinção de tratamento a ser dispensado para indivíduos dependentes químicos ou não, e, de certo modo, estendendo a internação compulsória a outros casos identificados dentre a população em situação de rua (ex.: problemas de saúde física e mental), de modo a tornar ainda mais questionável a compulsoriedade envolvida.

Institui o Cadastro Municipal da População em Situação de Rua – PSUA (art. 3º), a cabo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, e, com auxílio do Instituto Pereira Passos – IPP e da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, promove o CPSUA, com vistas à identificação do perfil social dos indivíduos alcançados pelo decreto.

Assegura a disponibilização de médicos aptos à identificação de situações que recomendem a internação involuntária, mediante o procedimento administrativo, em unidades de saúde ou hospitais gerais, dotados de equipes multidisciplinares, e ressalva o redirecionamento para o modelo assistencial em saúde mental daquelas pessoas que venham a ser diagnosticadas como portadoras de transtorno mental.

Ordena apoio da Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro – GM – RIO para prover o apoio operacional necessário a assegurar a integridade física da equipe de abordagem multidisciplinar (art. 5º), recomendando que se evite o emprego desproporcional de força, garantindo assim também a integridade dos atendidos.

Classifica as medidas, inclusive como ações de vigilância sanitária e epidemiológica, estabelecendo que a recusa injustificada ou de impossibilidade de a pessoa abordada discernir sobre a sua condição para o cadastramento poderá justificar a atuação da GM - RIO. Não havendo negativa, feito cadastramento, desde que não se identifique óbice à liberação, a pessoa será reconduzida ao local em que ocorreu a sua abordagem.

Em 19 de agosto próximo passado, publicou-se, no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, nº 106, página 10, resolução Conjunta da Secretaria Municipal de Saúde – SMS e da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH, de nº 62, dispondo sobre atribuições e fluxos operacionais no que diz respeito ao atendimento às pessoas adultas em situação de rua, com agravos relacionados à saúde, inclusive àquelas com transtornos decorrentes do uso, abuso e/ou dependência de substâncias psicoativas, pelos diferentes órgãos envolvidos no Decreto Rio nº 46.314, de 02 de agosto de 2019.

Na oportunidade, manifestaram-se os defensores públicos do Estado do Rio de Janeiro pela ilegalidade do Decreto 46.314/2019 por seu Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos, destacando como principal irregularidade o artigo 5º, que prevê o acolhimento à força da população de rua para fins de cadastro, além do uso de dados desse público, tratando do mesmo modo a população de rua, os dependentes químicos e as pessoas com problemas psiquiátricos.<sup>400</sup>

A prefeitura da cidade do Rio de Janeiro faz constar que o acolhimento da população de rua deve não só respeitar o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, firmado para adequar toda a rede socioassistencial de alta complexidade (serviços de acolhimento institucional) do

---

<sup>400</sup> Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/08/5669781-defensoria-ve-ilegalidade-em-decreto-da-prefeitura-do-rio-sobre-moradores-de-rua.html>. Acesso em: 7 ago. 2019.

Município do Rio de Janeiro voltada para adultos, idosos e suas famílias, mas também regulamentar a retirada compulsória de pessoas em situação de rua<sup>401</sup>, que proíbe que a população adulta nessa condição seja removida de forma compulsória ou involuntária, ressalvadas as hipóteses de determinação médica ou judicial. A equipe municipal, segundo informações oficiais, procura sensibilizar esses cidadãos a aceitarem as propostas de atendimento social, tratamento de saúde para dependência química, acolhimento institucional ou retorno ao convívio familiar.<sup>402</sup>

Esse é, de forma sucinta, o panorama legal a respeito do tema no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro. Após essa visão, é possível apreciar, de modo mais claro, as ações de atendimento que vêm sendo empreendidas

### **3.3. Ações do passado e do presente para atendimento à população em situação de rua**

Todo o discurso sobre a exclusão acaba associado a alguma política pública, sempre carregada de aspectos econômicos, sendo forçoso reconhecer que não é fácil conciliar as exigências da competitividade e da concorrência e a manutenção de um mínimo de proteção e garantias para que a conquista de um não seja paga pela anulação de outros. “Porém a dificuldade da tarefa não diminui a exigência, de tentar controlar essa relação entre a lógica econômica e a coesão social, antes que se chegue à situação de ruptura que representam a exclusão.”<sup>403</sup>

Hoje, no Brasil, os serviços que compõem a proteção social básica e especial para contribuir na diminuição da exclusão seguem as regras definidas pela Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que tratou da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Nela há previsão expressa de serviços aplicáveis às pessoas em situação de rua. São eles: (1) serviço especializado em abordagem social; (2) serviço especializado para pessoas em situação de rua; (3) serviço de acolhimento institucional; (4) serviço de acolhimento em república.

---

<sup>401</sup> Disponível em: <https://mp-rj.jusbrasil.com.br/noticias/3150090/mprj-e-prefeitura-assinam-tac-para-adequar-a-rede-de-acolhimento-do>. Acesso em: 11 fev. 2020.

<sup>402</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?servico=180>. Acesso em: 22 jan. 2020.

<sup>403</sup> CASTEL, 2007, p. 17-50.

O financiamento conjunto federal para os serviços especializados às pessoas em situação de rua, na regulação atual, é ofertado para municípios com população superior a 100 mil habitantes ou municípios com mais 50 mil habitantes que integrem regiões metropolitanas. Contudo, todos esses serviços, considerados essenciais nas intervenções sociais, atuam em situações já degradadas, e, com isso, acabam implicando uma espécie de “renúncia de intervir de modo preventivo para acabar com a vulnerabilidade de massa e manter a integração social”.<sup>404</sup>

Essa não é uma postura atual, mas vem se repetindo há tempos. Ainda no século XX – na década de 1940, aqui na cidade do Rio de Janeiro, ainda Distrito Federal – em meio às inúmeras medidas de modificação da cidade, comentadas no Capítulo 2, que continuaram para o aumento do número de indivíduos desabrigados, foi criado o Albergue da Boa Vontade (1934). Segundo consta dos registros da época<sup>405</sup>:

O Anuário Estatístico do Distrito Federal de 1950 nos apresentou os dados do movimento do albergue para o ano de 1948. A frequência de novos (4.586), de antigos (56.340) e não identificados (150) foi de 61.076, ou seja, uma média diária de 167 pessoas. Desse total, 60.754 receberam café com pão, 60.760 mates com pão e 34.831 sopa. Esses números caracterizam um serviço muito limitado, pois pouquíssimos se mantinham com essas rações alimentares. Infelizmente não foi fornecido o número de pessoas que pernoitavam no estabelecimento, mas a medida de 176 atendidos mensalmente nos colocava novamente o baixo número de atendidos (ANUÁRIO ESTATÍSTICO ..., 1950, p. 102).

Não se trata de uma crítica às políticas de assistência enquanto tais, porque apresentam o mérito de não se resignar ao abandono definitivo das populações colocadas pela crise em situação de total vulnerabilidade social. Mas é preciso dar continuidade a elas, mediante um trabalho com essa clientela, com objetivo de integração à sociedade. Ademais, é preciso que essas políticas não sejam pensadas apenas como estratégias “limitadas ao tempo, a fim de ajudar a passar o mau momento da crise, esperando a retomada de regulações melhor adaptadas ao novo cenário econômico,”<sup>406</sup> dentro da noção de que o trabalho é contínuo, sem prazo limite.

Mais que isso, é necessário evoluir e abandonar concepções estabelecidas no passado e modificar os modos de entender e agir na questão. Os métodos outrora empregados, por exemplo, pela administração pública, federal e municipal, assim como por instituições,

---

<sup>404</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>405</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p.181.

<sup>406</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

como a Fundação Leão XIII, não são mais admissíveis. Na história carioca, as notas sobre o assunto dão conta de que havia:

De um lado, as famosas comissões (federal e municipal) que culpavam o migrante, o ‘malandro’, a velhice pelo problema. A solução estava na ‘passagem de volta’ do migrante para o campo, na cadeia e no asilo. De outro, o controle ideológico (não esqueçamos a atuação da Fundação Leão XIII), fosse por meio do discurso, fosse pela repressão direta ou demolição de barracos novos e melhoramentos pela polícia e ainda pela remoção total ou parcial das favelas pelo Estado.<sup>407</sup>

Quanto à Fundação Leão XIII, criada na cidade do Rio de Janeiro no dia 22 de Janeiro de 1947, de modo breve, o que se pode registrar é que tem uma atuação sistemática no cenário social, político e espacial carioca, especialmente em intervenções nas favelas na cidade do Rio de Janeiro e do Brasil, variando em níveis de intervenção, para garantir algumas necessidades sociais, como educação, alimentação, saúde, lazer, apoio jurídico e urbanidades.

Ressalta-se que sua história também foi demarcada por inúmeras tramas políticas e espaciais que, por detrás da grandeza e da imponência política e social de suas ações, vários foram os conflitos, as disputas e os interesses. Nesse complexo jogo de forças opostas no cenário político-espacial, a Igreja Católica, o Partido Comunista do Brasil e o Estado fizeram-se presentes junto às populações no interior das favelas, articulando-se e/ou (des)mobilizando-se, numa clara e histórica disputa pelo poder e suas dimensões espaciais.<sup>408</sup>

De toda sorte, foram tentativas de ações de auxílio e de inserção, que são essencialmente “operações de reposição para preparar dias melhores”. Infelizmente, no caso destas como de tantas outras realizadas em paralelo pela iniciativa pública, “a avaliação que se pode fazer, hoje, dessas políticas mostram que essas situações foram instaladas e que o provisório se tornou um regime permanente”.<sup>409</sup>

O que se percebe é que a realidade materializada socioespacialmente na cidade do Rio de Janeiro, para ser bem compreendida, deve considerar o acúmulo de vulnerabilidades e precariedades sofridas por determinados grupos, por meio de processos contraditórios e desiguais na produção do espaço geográfico por anos e anos<sup>410</sup>, como procuramos aludir, dentre outras coisas, no capítulo antecedente.

<sup>407</sup>GAWRYSZEWSKI, 2012, p. 347-348.

<sup>408</sup> Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/espacialidades/article/view/17604/11476>. Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>409</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>410</sup> Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/espacialidades/article/view/17604/11476>. Acesso em: 25 jan. 2020.

Parece repetitivo e óbvio dizer, mas, de fato, “o destino dos excluídos se define essencialmente antes que eles se fragilizem.” Por isso é claro que, para resolver o problema, não basta a assistência, porque “se e nada de mais profundo for feito, a luta contra a exclusão corre o risco de se reduzir a um pronto socorro, isto é, intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social.”<sup>411</sup>

Hoje, segundo as previsões anotadas no item anterior deste capítulo, a título de serviço social, com alcance para os mais miseráveis são o serviço especializado em abordagem social, o serviço especializado para pessoas em situação de rua, o serviço de acolhimento institucional e o serviço de acolhimento em república. São os serviços socioassistenciais aplicáveis às pessoas em situação dentre os previstos na Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS),<sup>412</sup> que tratou da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

#### **a) Serviço Especializado em Abordagem Social<sup>413</sup>**

Serviço ofertado de forma continuada e programada, com finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, uso prejudicial de drogas etc. É realizado em praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços públicos onde são feitas atividades laborais, locais de intensa circulação de pessoas e existência de comércio, terminais de ônibus, trens, metrô e outros.

Busca o atendimento e a solução de necessidades imediatas, inclusive a promoção da inserção, na rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, na perspectiva da garantia dos direitos, dos indivíduos abordados.

Esse serviço tem como objetivos construir o processo de saída das ruas e possibilitar condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais; identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, as estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com

---

<sup>411</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>412</sup>RESOLUÇÃO n° 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 25 jan. 2020.

<sup>413</sup>Anexo Resolução n° 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_cnas\\_n109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

as instituições; promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias; e promover ações para a reinserção familiar e comunitária.

O município do Rio de Janeiro oferece esse serviço<sup>414</sup>, atuando com foco especial em identificar situações nos territórios de incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras, para oferecer-lhes serviços através dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centros Pop e equipes do Programa de Apoio e Inclusão à População de Rua, que atuam 24 horas por dia.

É possível, a qualquer cidadão, abrir chamado para atendimento de pessoa(s) específica(s) em local(is) determinado(s), informando endereço completo do requerente, onde se encontra a pessoa que pretende ser atendida, fornecendo pontos de referência. Feita a solicitação, mediante o número de telefone disponibilizado pela prefeitura, a pessoa é encaminhada para a equipe do serviço especializado de abordagem social, que vai até o local abordar a população e ofertar os serviços pertinentes à política de assistência social, num prazo que, segundo as informações oficiais da Prefeitura divulgadas no site, pode variar em até 15 dias úteis.

A notícia oficial de prestação do serviço procura esclarecer que o Serviço da Assistência Social é um trabalho de acolhimento e depende do aceite do público-alvo, de modo que a pessoa que está na rua não poderá ser levada à força para um abrigo.

#### **b) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro-POP ou CREAS-POP)<sup>415</sup>**

O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro-POP), previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal, diferentemente do CREAS.

---

<sup>414</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?servico=180>. Acesso em: 22 jan. 2020.

<sup>415</sup> Anexa resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

Os CREAS<sup>416</sup> são unidades públicas estatais de abrangência municipal que têm como papel constituir-se em *locus* de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos. Neles são oferecidos serviços, programas e benefícios de proteção social especial de média complexidade no âmbito do SUAS no município do Rio de Janeiro.

Esses CREAS são as unidades de Proteção Social Especial de Média Complexidade que ofertam atendimento especializado, inclusive, mas não apenas, à população adulta em situação de rua. Além de orientar e encaminhar os cidadãos para os serviços da assistência social ou demais serviços públicos existentes no município, nos CREAS também são oferecidos informações, orientação jurídica, apoio à família, apoio no acesso à documentação pessoal, e estimula-se a mobilização comunitária, dentre outros.

Segundo informação oficial, no Município do Rio de Janeiro, prestam atendimento à população de segunda a sexta, das 9h às 17h.<sup>417</sup>

Diferentemente dos CREAS, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro-POP), previsto no Decreto n° 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal, e volta-se, especificamente, para o atendimento especializado às pessoas em situação de rua.

O Centro-POP caracteriza-se por ser equipamento de porta aberta, representando espaço de referência para o convívio grupal, social e para o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito, devendo funcionar em dias úteis, com possibilidade de funcionar em feriados, fins de semana e período noturno, com período mínimo de cinco dias por semana e oito horas diárias. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades

---

<sup>416</sup>CREAS, distribuídas por CASDHs em atividade no Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=989>. Acesso em: 20 jan. 2020. 1ª CASDH - CREAS SIMONE DE BEAUVIOR - Rio Comprido.; 2ª CASDH - CREAS ARLINDO RODRIGUES – Tijuca, CREAS MARIA LINA DE CASTRO LIMA – Laranjeiras; 3ª CASDH - CREAS CREAS JANETE CLAIR - Engenho de Dentro; 4ª CASDH - CREAS NELSON CARNEIRO – Ramos, CREAS STELLA MARIS - Ilha do Governador; 5ª CASDH - CASDH PROFESSORA MÁRCIA LOPES – Madureira, CREAS WANDA ENGEL ADUAN – Irajá; 6ª CASDH - CREAS JOÃO HÉLIO FERNANDES VIEITES - Coelho Neto, CREAS WANDA ENGEL ADUAN – Irajá; 7ª CASDH - CREAS DANIELA PEREZ – Taquara; 8ª CASDH - CREAS PROFESSORA ALDAÍZA SPOSATI – Realengo; 9ª CASDH - CREAS ZILDA ARNS NEUMANN - Campo Grande; 10ª CASDH - CREAS JOÃO MANOEL MONTEIRO - Pedra de Guaratiba, CREAS PADRE GUILHERME DECAMINADA - Santa Cruz.

<sup>417</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=989>. Acesso em: 20 jan. 2020.

direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida.

O serviço ocorre por meio de trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. Pode ser acessado por conta própria, por encaminhamento do Serviço Especializado em Abordagem Social ou por meio de outros serviços da assistência social, ou, ainda, por meio de serviços de outras políticas públicas ou órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Segundo o Anexo Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, os Centros POP devem promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil, inscrição no Cadastro Único dos Programas Sociais, além de ser a referência do usuário quando este necessitar comprovar endereço para os mais diversos fins. Os usuários do serviço, em regra, são jovens, adultos, idosos e famílias que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Destaca-se, contudo, que crianças e adolescentes podem ser atendidos pelo serviço somente quando estiverem em situação de rua acompanhados de familiar ou responsável legal, caso contrário dever-se-á proceder de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Hoje, no Rio de Janeiro, conta-se com o Centro POP Bárbara Calazans (clientela não definida) do Centro e o Centro POP José Saramago de Bonsucesso.<sup>418</sup>

### **c) Serviço de Acolhimento Institucional<sup>419</sup>**

O serviço de acolhimento institucional corresponde ao acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deve garantir privacidade, respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.

---

<sup>418</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=196>. Acesso em: 22 jan. 2020.

<sup>419</sup> Anexo resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

O atendimento prestado deve ser personalizado em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência devem ser construídas de forma participativa e coletiva a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis.

Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e estrutura física adequada, visando ao desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

Esse serviço tem como objetivos acolher e garantir proteção integral, contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos, restabelecer vínculos familiares e/ou sociais, possibilitar a convivência comunitária, promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais, favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia, promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público.

Diferente da casa de passagem, que se caracteriza por contemplar atendimento imediato, emergencial e com estudo diagnóstico detalhado de cada situação para realizar os encaminhamentos da maneira mais adequada diante das demandas de cada pessoa/família, os abrigos pressupõem atendimento continuado, considerando a possibilidade de resgate de vínculos familiares e comunitário se inserção em Serviço de Acolhimento em República e/ou construção de novos vínculos e estratégias de enfrentamento dessas questões.

Ambos, abrigo institucional e casa de passagem, devem funcionar ininterruptamente, 24 horas/dia. Entretanto, as ações desenvolvidas no serviço da Casa são realizadas na perspectiva de atender a demandas específicas, verificando a situação apresentada pelo usuário e, desse modo, possibilitando a realização dos devidos encaminhamentos. Deve contar com equipe especializada para atender e receber usuários, a qualquer horário do dia ou da noite, e realizar estudo de caso para os encaminhamentos necessários. Acolhe pessoas ou famílias em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou ainda pessoas em trânsito.

O município do Rio de Janeiro oferece Centrais e Recepção Imediata<sup>420</sup>, que são unidade de atendimento institucional de passagem (espécies de casa de passagem) para oferta de acolhimento imediato e emergencial, com profissionais qualificados para receberem os usuários em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza estudo diagnóstico detalhado de cada situação, para os encaminhamentos necessários. Elas atuam como retaguarda imediata a todos os programas e projetos voltados para a abordagem da população em situação de rua da cidade do Rio de Janeiro, realizando interlocução permanente com todos os órgãos de garantia de direitos.

Já o serviço de acolhimento institucional, na Cidade do Rio de Janeiro, é organizado entre as Centrais de Recepção e as Unidades de Reinserção Social (URS). Tais URS realizam suas atividades com atendimento integral (24h), e compõem a rede de atendimento da cidade de forma coordenada.<sup>421</sup>

#### **d) Serviço de Acolhimento em República<sup>422</sup>**

O serviço de acolhimento em república para adultos em processo de saída das ruas é destinado a pessoas adultas com vivência de rua em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. As repúblicas devem ser organizadas em unidades femininas e masculinas, e o atendimento deve apoiar a qualificação e a inserção profissional, além da construção de projeto de vida.

O serviço deve ser desenvolvido em sistema de autogestão ou cogestão, possibilitando gradual autonomia e independência de seus moradores. Deve contar com equipe técnica de referência para contribuir com a gestão coletiva da moradia (administração financeira e

<sup>420</sup> Centrais de recepção ativas na Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=196>. Acesso em: 22 jan. 2020.

- Central de Recepção de Adultos e Famílias Tom Jobim (acolhimento de Adultos sozinhos e a grupo familiar: pai, mãe, filho) - Ilha do Governador.
- Central de Recepção de Idosos Carlos Portela (destinada ao Idoso) - Ilha do Governador.
- Central de Recepção de Adolescentes Adhemar Ferreira de Oliveira (Central Carioca - destinada ao público adolescente masculino, faixa etária de 12 a 17 anos e 11 meses) - Cidade Nova.
- Central de Recepção de Crianças e Adolescentes Taiguara (destinada a crianças de ambos os sexos, faixa etária de 0 a 11 anos incompletos e adolescentes femininos, faixa etária de 12 a 17 anos e 11 meses) - Cachambi.

<sup>421</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=196>. Acesso em: 22 jan. 2020.

<sup>422</sup> Anexo resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

funcionamento) e para acompanhamento psicossocial dos usuários e encaminhamento para outros serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas.

Sempre que possível, a definição dos moradores da república ocorrerá de forma participativa entre eles e a equipe técnica, de modo que, na composição dos grupos, sejam respeitadas as afinidades e vínculos previamente construídos. Assim como nos demais equipamentos da rede socioassistencial, as edificações utilizadas no serviço de república deverão respeitar as normas de acessibilidade, de maneira a possibilitar a inclusão de pessoas com deficiência.

De acordo com a demanda local, devem ser desenvolvidos serviços de acolhimento em república para diferentes segmentos, os quais devem ser adaptados às demandas e às necessidades específicas do público a que se destinam. Foram estabelecidas como prioridades e metas municipais.

Percebe-se que a efetivação da prestação dos serviços de assistência social é uma imposição constitucional ao administrador. Soma-se a isso, agora, a manifestação espontânea dos gestores da assistência social em implementar os serviços. No Rio de Janeiro, entretanto, não há especificação de atendimento em república.

Aparentemente, os adultos em processo de saída das ruas, em fase de reinserção social, que estejam em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia, são atendidos nas mesmas unidades que os demais. É importante lembrar que o atendimento de emergência não é inútil, “mas deter-se neles implica a renúncia de intervir sobre o processo que produz essas situações.”<sup>423</sup>

Os informações oficiais de serviços direcionam o atendimento para os CRAS – Centros de Referência de Assistência Social<sup>424</sup>, unidade pública estatal de referência para a oferta de serviços, programas e benefícios socioassistenciais de proteção social básica, que oferecem esse serviço no âmbito do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Atua como uma unidade pública municipal, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à prestação de serviços socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, com o objetivo de prevenir o rompimento de vínculos familiares e

---

<sup>423</sup> CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>424</sup> Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=988>. Acesso em: 22 jan. 2020.

articular esses serviços no seu território de abrangência ao atuar intersetorialmente, com atendimento de segunda a sexta, das 9h às 17h.<sup>425</sup>

### **3.4. A busca pelo direito à moradia, dentro da perspectiva do morador de rua e as ações de auxílio humanitário**

Saber quantos e quem são, conhecer a legislação vigente e as ações que estão sendo empreendidas possibilita tratar do assunto com uma visão mais apurada quanto a essa categoria de excluídos, concedendo-lhe uma visibilidade mais ampla e viabilizando uma intervenção mais determinada e especializada. Isso porque, caracterizando-se e isolando-se populações com problemas, criam-se os meios para uma tomada de responsabilidade específica e cuidadosamente focada, economizando-se ações mais ambiciosas, mas também mais custosas e nem sempre mais eficazes. As medidas sociais adotáveis para lutar contra a

---

<sup>425</sup> CRAS do RJ. Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=988>. Acesso em: 22 jan. 2020. CRAS ADALBERTO ISMAEL DE SOUZA- São Cristóvão; CRAS DEPUTADO LUIS EDUARDO MAGALHÃES - São Cristóvão; CRAS GERMINAL DOMINGUES - Rio Comprido; CRAS PROFESSORA ISMÊNIA DE LIMA MARTINS – Centro; CRAS DODÔ DA PORTELA – Centro; CRAS XV DE MAIO – Caju; CRAS ROSANI CUNHA - Vila Isabel; CRAS RINALDO DE LAMARE - São Conrado; CRAS PRESIDENTE ITAMAR FRANCO – Grajaú; CRAS PADRE VELOSO – Botafogo; CRAS SEBASTIÃO THEODORO FILHO – Copacabana; CRAS TIJUCA - Rua Guapiara, nº 43 – Tijuca; CRAS CAIO FERNANDO ABREU – Mangueiras; CRAS SOBRAL PINTO - Engenho de Dentro; CRAS MARY RICHMOND - Lins de Vasconcelos; CRAS MARIA DA LUZ DOS SANTOS – Piedade; CRAS ANILVA DUTRA MENDES - Jardim América; CRAS CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE – Penha; CRAS DARCY RIBEIRO - Parque Royal; CRAS NELSON MANDELA – Bonsucesso; CRAS JOÃO FASSARELA – Penha; CRAS RAMOS - Complexo do Alemão; CRAS JOSÉ CARLOS CAMPOS. - Rocha Miranda; CRAS ZÓZIMO BARROSO DO AMARAL – Madureira; CRAS YARA AMARAL – Guadalupe; CRAS RUBENS CORRÊA – Irajá; CRAS ACARI – Acari; CRAS FRANCISCO SALES DE MESQUITA – Pavuna; CRAS CIDADANIA RIO DAS PEDRAS – Anil; CRAS ELIS REGINA - Cidade de Deus; CRAS GONZAGUINHA - Praça Seca; CRAS MACHADO DE ASSIS – Curicica; CRAS ZUMBI DOS PALMARES - Vargem Pequena; CRAS DEPUTADA HELONEIDA STUDART – Bangu; CRAS MARIA THEREZA FREIRE MOURA – Bangu; CRAS OLÍMPIA ESTEVES – Bangu; CRAS OSWALDO ANTONIO FERREIRA – Realengo; CRAS VILA MORETI – Bangu; CRAS ALUNO MARCELO CARDOSO TOMÉ - Campo Grande; CRAS LUISA MAHIM – Inhoaíba; CRAS CECILIA MEIRELES - Campo Grande; CRAS BETTY FRIEDMAN – Sepetiba; CRAS IACYRA FRAZÃO SOUSA – Paciência; CRAS JORGE GONÇALVES - Santa Cruz; CRAS MARIA CLARA MACHADO - Santa Cruz; CRAS MARIA VIEIRA BAZANI – Guaratiba; CRAS PROFESSORA HELENICE NUNES JACINTHO – Paciência.

exclusão – as políticas sociais mais gerais – devem entrar com finalidade preventiva e não somente reparadora.<sup>426</sup>

No que se refere ao estar na rua, verificou-se, nos dados antes anotados, segundo a pesquisa realizada na Cidade do Rio de Janeiro, que não decorre necessariamente do não ter onde morar, mas que, ainda assim, a falta de moradia é um entre os diversos fatores causadores da situação de rua.

Assim, as políticas que atentam para a questão da habitação de cunho social e que atendam exatamente aos mais pobres, concedendo-lhes a possibilidade de ter onde morar, podem significar, ao lado de outros fatores, um elemento de prevenção e seriam as mais desejáveis. Promovem para aquele que já é morador de rua o acesso a programas especiais de consecução do direito de moradia, mesmo que temporariamente, e auxílio, tal qual o antes mencionado aluguel social (capítulo 2).

Não se pode esquecer, logicamente, das necessidades emergenciais atendidas pelas moradias provisórias ofertadas nos aparelhos e unidades tratados anteriormente neste capítulo. Quem mais precisa não pode esperar e, infelizmente, acaba esperando, porque, na Cidade do Rio de Janeiro, segundo a Defensoria Pública, são disponibilizadas apenas 2,3 mil vagas em abrigos, os quais, segundo as notícias, encontram-se em condições precárias, com muitas coisas quebradas, sujeira, falta de estrutura segura e até infestação de bichos, sem alvará ou água quente. Como uma maneira de melhorar o acolhimento, a Prefeitura do Rio de Janeiro, segundo secretário municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, estuda a possibilidade de custear hotéis para os moradores de rua e aumentar o número de vagas para os moradores em situação de rua nos Centros Pops, principalmente no Centro e Zona Sul.<sup>427</sup>

Enquanto isso, no que se refere à construção de programas de habitação popular federal, estadual e municipal, o que mais salta aos olhos é a necessidade de que sejam eficazes, ou seja, que suas previsões efetivamente sejam capazes de atender a demanda dos que nada ou quase nada tem.

Consideram-se questões que abrangem desde a inexistência de construção a não ocupação, à desocupação, à decadência, ao não uso e ao subaproveitamento dos espaços, alcançando terrenos ou edificações desocupados como também estruturas obsoletas, edificações subutilizadas ou ociosas. Áreas da cidade sem função social, sem conteúdo social,

---

<sup>426</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>427</sup> Notícia disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/30/rio-tem-abrigos-para-15percent-da-populacao-em-situacao-de-rua-mostra-levantamento.ghtml>. Acesso em: 1 ago. 2019.

frutos dos processos de urbanização, da falta de planejamento, das contradições sociais e econômicas, da lógica do mercado e do capital. Elas contribuem para a ocupação irregular dos diversos espaços públicos e privados, que “ocorre, na maioria das vezes, por população de baixa renda que, por fatores históricos e culturais, não tiveram a oportunidade de produzir formalmente os locais onde vivem”<sup>428</sup>.

Recorda-se ainda que “a propriedade urbana que não atende a função social é aquela que frustra três requisitos alternativos: a) não estar edificada; b) estar subutilizada; c) não estar sendo utilizada.”<sup>429</sup> O indivíduo que, desprovido de abrigo, utiliza o terreno não edificado ou o prédio não ocupado ou subutilizado está justamente dando àquela propriedade urbana uma função: moradia precária, irregular, longe do ideal; no entanto, mais próxima do que a lei espera e determina em contraponto ao que faz o proprietário inerte.

Como vem sendo exposto neste trabalho, o direito de moradia é tido como essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana, porém os instrumentos previstos na própria Constituição e na esfera infraconstitucional estão longe de alcançar a plenitude, especialmente para os mais miseráveis, não, contudo, por falta de instrumentos jurídicos para tanto.

O programa previsto em nossa constituição, a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes, vem sendo, por décadas, muito pouco atendido, como já tratado anteriormente no capítulo 2.

A CRFB/88 também estabeleceu, no artigo 182, que a política de desenvolvimento urbano deve “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes, que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (§1º), bem como que “a propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação de cidade expressas no plano diretor” (§2º) através de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o bem-estar de seus habitantes.

A Lei nº 10.257/01 estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, instituindo, no parágrafo único do artigo 1º, em normas de ordem pública e interesse social, o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. “A ordenação das cidades bem como a organização dos

---

<sup>428</sup> OLIVEIRA; BENEDITO, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/hcd/Downloads/60-116-2-PB%20(1).pdf.

Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>429</sup> FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 253.

espaços públicos devem propiciar aos cidadãos melhores condições que contribuam para um mínimo existencial, objetivando alcançar a cidadania e a solidariedade.”<sup>430</sup>

A propriedade que não cumpre a sua função social está apta a servir à coletividade, quando assim qualificada pelo município dentro dos parâmetros já estabelecidos e por força do poder de polícia conferida à administração pública.<sup>431</sup> Mas, se a administração não o faz e, se um ou mais moradores de rua ocupam um imóvel ou área particular abandonada, há meios legais de lhes garantir permanência.

Lembre-se, sem entrar em toda a discussão sobre o tema, de que, se uma ocupação ocorre por mais de 1 (um) ano, se o ocupante cuida do espaço pacificamente e sem oposição do dono, ele pode buscar o reconhecimento do seu direito de posse. A regra sobre posse, encartada no Código Civil nº 1.196 e seguintes, define como possuidor “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio” e assegura direitos ao possuidor para resguardar aquele que ocupou o bem.

Contudo, mesmo com a positivação da função social e com a salvaguarda do direito a reivindicar posse, a proteção da propriedade permanece mais forte que a proteção da posse, pois o proprietário não precisa provar a legitimidade de sua propriedade; essa condição já é presumida pelo sistema jurídico. Já o possuidor é obrigado a demonstrar que possui um bem de boa-fé e para finalidade adequada<sup>432</sup>.

Na defesa daquele que busca o reconhecimento de sua posse, cabe anotar que a função social da propriedade, no sistema vigente, é uma cláusula geral, e, portanto, através dela, não estão claramente definidos os casos que serão regulados ou a forma em que ocorrerá a regulação. A intenção normativa está ainda mais oculta no texto. E este é “o verdadeiro mérito das cláusulas gerais e o seu grande e temido poder.”<sup>433</sup>

Configurada a posse, se os ocupantes permanecerem no imóvel, nas mesmas condições, utilizando-o como moradia por 5 (cinco) anos, em área máxima admitida de 250m<sup>2</sup>, utilizada exclusivamente para moradia do próprio e de sua família, sem ser proprietário de nenhum outro imóvel, nem tampouco ter se beneficiado desse direito por mais

---

<sup>430</sup> OLIVEIRA, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/hcd/Downloads/60-116-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hcd/Downloads/60-116-2-PB%20(1).pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>431</sup> OLIVEIRA, 2015. Disponível em: [file:///C:/Users/hcd/Downloads/60-116-2-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hcd/Downloads/60-116-2-PB%20(1).pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>432</sup> Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20907/15351>. Acesso em: 15 fev. 2020.

<sup>433</sup> PENTEADO, 2012.

de uma vez, pode fazer uso da usucapião especial urbano (pelo artigo 183 da CRFB/88). A usucapião é um dos modos de aquisição da propriedade mais antigos previstos na legislação brasileira que consiste na outorga da propriedade, lembrando-se, inclusive, de que, conforme a Lei Federal nº 10.257/01, pode ser requerido até coletivamente.

Do mesmo modo, se uma ou mais pessoas utilizam como espaço de moradia terreno ou imóvel público em área urbana, por mais de 5 (cinco) anos seguidos, com área não maior que 250 m<sup>2</sup> ininterruptamente e sem oposição, utilizando-o para moradia própria e/ou de sua família, poderão pedir a “Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia”, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural conforme Medida Provisória 2.220/01. Nesse caso, se o poder público quiser retirar as pessoas, deverá garantir o direito de moradia no local ou nas proximidades.

O direito real de uso para fins de moradia, constituído de forma gratuita, individual ou coletiva, regulado na MP nº 2.220/01,<sup>434</sup> é instituto especificamente para a regularização fundiária, com âmbito de aplicação restrita. Também nasceu do artigo 183 da Constituição Federal, que, junto com o artigo 182, forma o capítulo de Política Urbana. Seus requisitos se aproximam da usucapião especial urbana individual, mas com aplicação aos bens públicos e na forma coletiva da usucapião especial urbana coletiva prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Em ambos – usucapião especial e direito real de uso para fins de moradia – a ideia é de que o imóvel, situado em área com características e finalidade urbanas (conceito para entendimento do qual se sugere consulta ao previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional), com área não maior que 250 m<sup>2</sup>, possa ser usufruído para fins de moradia, cumprindo sua função social, por aquele que nele se encontra e trata-o como se seu fosse.

O caso do direito real de uso, para fins de moradia, no entanto, difere da usucapião especial, não só por incidir sobre bem público, mas, especialmente, porque a legislação prevê que poderá ser extinto caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou venha a adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural, devolvendo a possibilidade de emprego desse bem à nova destinação, que atenda à sua função social e à qualidade de bem público, ainda que igual à que foi extinta, mas por outra(s) pessoa(s).

---

<sup>434</sup>Já tive a oportunidade de tratar sobre o tema nas seguintes obras coletivas:

CORREIA, 2019, p.186-191, comentário ao artigo 77.

DA MOTA; MOURA; TORRES, 2018, p.113-134.

No Rio de Janeiro, a Lei Complementar nº 131/09 estabelece, em seu artigo 1º, §2º que

[...] a prioridade na regularização fundiária de interesse social dos imóveis do Estado do Rio de Janeiro, e de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, será destinado para projetos de habitação de interesse social, preferencialmente utilizando os instrumentos de concessão de direito real de uso, doação e direito de superfície.

Esclarece adiante, no artigo 30, que a

[...] concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se aos terrenos dominicais não edificados dos entes públicos, e poderá ser conferida aos possuidores ou ocupantes que, até o dia 30 de junho de 2009, estejam possuindo como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de terreno em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário, superficiário, ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou Lei Complementar rural.

São todos direitos já previstos e que podem ser obtidos através da atuação da Defensoria Pública ou das Assistências Judiciárias das Faculdades de Direito existentes na cidade, muito embora não seja tão comum como poderia ser esse tipo de pleito.

A resistência dos cidadãos se manifesta em casos como da ocupação Chiquinha Gonzaga, em que “o próprio INCRA, proprietário do prédio, que nos orientou no processo de criação de uma associação, porque havia a possibilidade, quem sabe, de um dia repassar o prédio diretamente para os moradores” , como relata Eduardo Rodrigues Filho, morador da Chiquinha Gonzaga e membro da Central de Movimentos Populares – CMP.<sup>435</sup>

Destarte, essas ações, muito embora comumente criticadas por diversos fatores, trazem à tona a inércia do poder público e demonstram a capacidade popular de reação, afrontando especialmente os interesses imobiliários e forçando, de alguma forma, a visibilidade do problema e a ação das autoridades. Como coloca Biasotto (2010):

As ocupações sociais em prédios abandonados no centro da Cidade comprovam que a luta e a pressão dos movimentos sociais são os principais espaços de resistência diante dos avanços dos interesses imobiliários.

Porém, nessas ocupações, além do risco constante de ações de reintegração de posse, as famílias têm que enfrentar situações precárias de moradia: cortes no fornecimento de água e luz, problemas na vedação, acesso difícil aos andares superiores dos prédios mais altos, riscos de incêndio e etc. Pois, apesar disso, estar na área central da Cidade é ainda mais importante para essas famílias que trabalham na região e

---

<sup>435</sup> Disponível em:

[http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros\\_PDF/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro\\_2010.pdf](http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros_PDF/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro_2010.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

garantem sua sobrevivência a partir das condições objetivas já instaladas nessas áreas. Alterar o quadro atual pressupõe ações que estejam articuladas com instrumentos e mecanismos que possam interagir com a dinâmica de formação dos preços da terra urbana, capturando e redistribuindo de forma socialmente justa os benefícios financeiros que são gerados com a valorização da terra, sobretudo em função dos esforços e dos investimentos públicos que são gastos com a requalificação da infraestrutura e dos equipamentos urbanos.<sup>436</sup>

A remoção que faz parte da história local não deve ser aplicada com mais rigor para o morador de rua do que para qualquer outro cidadão. O seu direito à moradia, mesmo que provisória, dentro e conforme estabelecido em lei deve ser resguardado.

Contudo, só abrigo não resolve a questão. Seja onde for ou a forma com que o indivíduo obtenha seu teto, são necessários outros elementos para garantir que, logo em seguida, não precise deixá-lo, e volte à condição do desabrigo, como explica Ângela de Moraes, tratando da ocupação Quilombo das Guerreiras<sup>437</sup>:

O projeto Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, teoricamente, muito bonito, com a preocupação com a mulher, o nome da mulher na escritura, é totalmente deficiente ao construir 11 mil casas em Pedra de Guaratiba sem uma escola de 1º Grau, sem um posto de saúde. Nossa luta não é só moradia; é moradia, trabalho, dignidade e o resgate da cidadania.

A cidade do Rio de Janeiro, volta-se a dizer, não tem sido bem-sucedida na tarefa de distribuir com equilíbrio e atenção a demanda habitacional de todos os seus cidadãos. O que se percebe é que

Nas últimas três décadas, na cidade do Rio, quando houve significativa diminuição das taxas de crescimento populacional, sobretudo nas áreas centrais, um conjunto expressivo de investimentos públicos contribuiu para a formação de novas centralidades e elitização de bairros tradicionais da Zona Sul. Neste período, também ocorreu o aumento das favelas e dos loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Oeste da cidade, em condições precárias de saneamento e de serviços urbanos básicos, o que deu a tônica da expansão da cidade.

O aumento expressivo de imóveis vagos acompanha as taxas negativas de crescimento populacional, entre 1990 e 2000, especialmente nos bairros da área central do Rio, enquanto aumenta o déficit habitacional absoluto da cidade, com maior peso nas famílias que vivem com renda média mensal de até três salários mínimos.<sup>438</sup>

---

<sup>436</sup> BIASOTTO, Rosane. Direito de Moradia Cidade do Rio de Janeiro, n. 1, março de 2010 – Fundação Direitos Humanos Bento Rubião – texto#6, fls. 53-87.

<sup>437</sup> Disponível em:

[http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros\\_PDF/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro\\_2010.pdf](http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros_PDF/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro_2010.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

<sup>438</sup> BIASOTTO, Rosane. Direito de Moradia Cidade do Rio de Janeiro, n. 1, março de 2010 – Fundação Direitos Humanos Bento Rubião – texto#6, fls. 53-87.

Além disso, o crescimento das favelas vem superando e muito o crescimento da cidade, segundo dados disponibilizados pelo Armazém de Dados do Instituto Pereira Passos – IPP, no ano de 2009, ressaltados pela mesma pesquisadora da anotação logo anterior: “enquanto a população do Município, entre as décadas de 1980 e 2000, cresceu cerca de 7%, a das favelas cresceu em torno de 19%, o que representou o acréscimo aproximado de 375 mil moradores”. Não se dispõe de números estatísticos para fazer comparativo equivalente quanto ao número de desabrigados que acabaram nas ruas, muito embora o simples olhar atento ao caminhar pelas ruas dê a noção de aumento bastante significativo. O visível aumento do número de indivíduos nas ruas aliado à reprodução dos espaços de habitação precária demonstra claramente que a urbanização vem perpetuando a exclusão social de uma parcela significativa da população, reforçando um padrão de desenvolvimento urbano cada vez mais associado à informalidade nas relações, como também já tratado no capítulo 2, o que alcança e afeta, sem dúvida, o direito de moradia, direito fundamental, social, totalmente correlacionado à dignidade da pessoa humana e interligado à noção de mínimo existencial, como visto no capítulo 1.

Também não há registro especificado quanto ao número de indivíduos em condição de rua, apenas por dificuldade de deslocar-se de casa para o trabalho e vice-versa, seja pela demora da viagem, seja pelo valor da passagem. Eles possuem moradia, mas ela, graças a problemas outros da cidade, não é capaz de atender dignamente às necessidades.

A situação do morador de rua que possui moradia, mas permanece no logradouro público por conta da distância e dificuldade de deslocamento, muito embora não conste discriminada dentre as específicas na contagem anteriormente anotada, é comum de ser identificada especialmente nas ruas do centro da cidade. Sem dúvidas, decorre da desigualdade territorial, consequência da dinâmica de crescimento e expansão da metrópole carioca que, dentre outras coisas, resulta na saturação dos meios de transportes que já são insuficientes diante das demandas cotidianas por deslocamentos entre casa e trabalho concentrados nos bairros mais próximos ao centro metropolitano.

O que se verifica é que os projetos, como os de revitalização do Centro do Rio, continuam associados apenas às ideias de inserção da cidade nos espaços de negócios e nos circuitos da economia global, mediante políticas públicas de caráter “embelezador” e “renovador”, na perspectiva de reestruturar o local para outro público, que não os seus moradores atuais, sem alterar de maneira efetiva o cenário de abandono e esvaziamento populacional dessas áreas e sem conceder a devida importância à moradia popular, através de

“instrumentos que possam neutralizar efeitos perversos da valorização fundiária que sempre chega junto com as ações de “requalificação” e “renovação” do tecido urbano”.<sup>439</sup>

Assim, continua-se a relegar o tratamento da questão como algo apenas paliativo, em que se tratam sintomas, ao mesmo tempo em que se alimentam as causas, esquecendo-se de atuar no propósito de, antes de tudo mais, controlar os fatores de dissociação social para, ao fim, reduzir o essencial da questão social a uma questão de polícia, por meio da repressão à vagabundagem ou em uma questão de assistência, oferecendo esmolas estatais aos desvalidos, sem jamais removê-los desta condição.<sup>440</sup> Isso não afasta a possibilidade de ir para um albergue, sem, contudo, torná-la a única opção ou a solução principal.

Enquanto isso, um número cada vez maior de ações de auxílio é empreendido por particulares, na pretensão de minimizar os sofrimentos da população de rua. Ações que vão desde a entrega de alimentos, itens de higiene pessoal e vestuário, passando pela disponibilização de locais para estada, pernoite, banho até a oferta de serviços, como cortes de cabelo, intermediação e auxílio na obtenção de documentos e oportunidade. Ações de solidariedade empreendidas pela sociedade civil, que se espalham e multiplicam, dentro da percepção de que qualquer um de nós poderia estar no mesmo lugar<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup>BIASOTTO, Rosane. Direito de Moradia Cidade do Rio de Janeiro, n. 1, março de 2010 – Fundação Direitos Humanos Bento Rubião – texto#6, fls. 53-87.

<sup>440</sup>CASTEL, 2007, p. 17-50.

<sup>441</sup> Exemplos de notícias a respeito:

1- Aulas de coral para pessoas em situação de rua, com apresentação do trabalho, no Centro Cultural Banco do Brasil, da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/o-que-fazer-no-rio-de-janeiro/noticia/2019/08/22/coral-com-pessoas-em-situacao-de-rua-chega-ao-ccbb-no-centro-do-rio-neste-sabado.ghtml?fbclid=IwAR1XPrFOQ1kbYiFoVU65Gvlgw7\\_7XyxBevVeyPRypRzlr\\_cy9JAodT8SqBE](https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/o-que-fazer-no-rio-de-janeiro/noticia/2019/08/22/coral-com-pessoas-em-situacao-de-rua-chega-ao-ccbb-no-centro-do-rio-neste-sabado.ghtml?fbclid=IwAR1XPrFOQ1kbYiFoVU65Gvlgw7_7XyxBevVeyPRypRzlr_cy9JAodT8SqBE). Acesso em: 15 fev. 2020.

2- Chuveiro itinerante, batizado de banho da alegria- um projeto social que permite aos moradores de rua realizar, gratuitamente, a higiene básica. Disponível em: <https://razoesparaacreditar.com/chuveiro-itinerante-moradores-rua/?fbclid=IwAR1jeP0Iklu5vXd8w0GcvXbByXN8hzV7UgTh4j6F0v8gUY4Dc3N31N6edm0>. Acesso em: 15 fev. 2020.

3- Projeto resgate, da defensoria publica do Rio de Janeiro: destinado à capacitação e à inserção no mercado de trabalho de pessoas em situação de rua. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/4425-Projeto-Resgate-garante-emprego-formal-a-morador-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 16 fev. 2020.

## CONCLUSÃO

É do medo do incontrolável e da carência por segurança que nascem a necessidade e a preocupação com os direitos humanos. Da antiguidade aos dias atuais, buscam-se garantias de que o amanhã possa ser menos penoso que o ontem. A ideia de proteger o que parece essencial passou a integrar o consciente coletivo com naturalidade. Desde as construções da teoria filosófica, dirigida a um homem racional fora do espaço e do tempo, até a noção jurídica de que todos os homens são iguais e que o governo só pode buscar o bem comum considerando a proteção e o bem-estar de todos, tudo está sempre voltado a nos garantir, em alguma medida, a sensação de estarmos seguros - mas a verdade é que, de fato, não estamos.

Inquestionável o valor do registro e salvaguarda dos Direitos do Homem. Uma representação da consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais, que sintetiza as batalhas do passado e inspira novas buscas para o futuro. Só que eles, como tudo o que os motivou, é mutável; nada é inerte e nem toda mudança concorre para o acréscimo de benefícios, mesmo quando assim não aparente; sendo necessário perceber que não alcançamos nem alcançaremos o ideal, que não há um termo, e que é isso que dá razão de existir e continuar a querer mais do bem.

Registrar garantias, como resultado das transformações históricas, de motivos inconscientes e do sentimento coletivo, representa algo de vital na existência humana, dentro da relação concreta com as forças sociais. Os direitos fundamentais cumprem sua função como direitos de defesa dos cidadãos, como normas de competência negativa. A complicadora é a competência positiva - especialmente dos direitos humanos de segunda geração - direitos sociais, econômicos e culturais - que intentam ser capazes de promover a igualdade substancial, de garantir que cada um possa, de fato, viver com dignidade, apesar da existência de diferenças insanáveis pela vontade própria do indivíduo ou das que decorrem da entrega de talentos e recursos diferenciados na origem, da perda abrupta não prevista ou imprevisível ao longo da vida, além das previsíveis, mas inevitáveis.

Temos hoje mais garantias do que em qualquer tempo anterior. Por outro lado, a irmandade humana vem sendo gradativa e paulatinamente atacada. O parentesco entre os homens e os vínculos amigáveis foram sendo substituídos, fragilizados e até rompidos. Assim, os direitos que nos pareciam ser capazes de conceder mais segurança, e reduzir nossos medos, surpreendentemente não estão conseguindo alcançar esse objetivo.

Mesmo o pleito da desconcentração excessiva da riqueza nas mãos de poucos, de correção dos monopólios e da extrema crise social e financeira, se enfraqueceu. A verificação da existência dessas desigualdades e das situações reais de necessidade fica rota porque não está conjugada à vontade de estabelecer uma relação solidária entre todos os membros da sociedade.

No Brasil, temos uma Constituição vigente, promulgada em 1988, que apesar de todas as emendas, é a que mais tratou da matéria liberdade, igualdade e justiça. Nela os direitos sociais foram expressamente elevados ao *status* de direitos fundamentais, da pessoa humana, na ordem interna, todos colocados em condição de prioridade em relação às demais matérias, enunciados nos primeiros artigos. Na teoria, uma Constituição com o ideal de oferecer a todos os elementos essenciais de uma vida digna. O constituinte previu metas, como erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais. Entretanto décadas depois do nascimento da Carta essas metas parecem ainda muito distantes de serem alcançadas.

Os direitos previstos que possibilitariam melhores condições de vida aos mais fracos e que efetivamente poderiam retirar muitos da marginalidade, estão em evidente ataque. O mínimo existencial e o respeito à dignidade humana, muito embora o consenso quanto a eles induza-nos a depor sobre sua importância, foram limitados por fórmulas e teorias jurídicas de interpretação.

Ao contrário do que se é levado a pensar, houve mais proteção contra as desventuras individuais do que redistribuição da riqueza para as pessoas desprovidas de recursos econômicos, sociais e culturais. Esse modo de proceder funciona tal qual um paliativo para uma doença grave - sobrevive-se, sente-se menos dos sintomas, mas a doença permanece ativa e operante no organismo, em contínua mutação, sempre à frente das medidas adotadas, e sem expectativa de cura.

Para o verdadeiro alcance das metas constitucionais, far-se-ia necessária a adoção de mecanismos capazes de garantir exercício pleno, por meio de políticas públicas adequadamente planejadas e programas eficientes, o que requer grandes esforços políticos em prol, especialmente, de atender às camadas menos privilegiadas da população; requer quebra de status e paradigmas.

Apesar da previsão de autoaplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais presentes na Constituição, esses direitos e garantias dependem, na verdade, da atuação dos Poderes Constituídos e de cada cidadão, e, para que sejam concretizados, precisam-se de boas políticas públicas. Contudo essas, no mais das vezes, não são dotadas de características

emancipadoras; mais colaboram com o mercado do que ajudam na legitimação do aspecto social.

Fica claro que se modelou um controle mais acentuado, porém nem tanto, da economia e das funções sociais. Para isso, o Estado assumiu a execução de inúmeras atividades, que até então eram destinadas aos particulares, fazendo aparentemente crescer a faceta do interventor. Muitos desses deveres, contudo, foram assumidos sem o adequado planejamento e o resultado alcançou o esperável: insucesso.

Com o passar dos anos, as medidas culminaram em acusações quanto a desperdícios e excessos. São inúmeras as críticas e questionamentos relativos ao tamanho da máquina administrativa, sua ineficiência e os altos custos. Não se logrou a realização dos anseios sociais, tampouco fizeram com que o empresariado deslanchasse como pretendido. Assim, nenhum dos lados foi totalmente atendido, sendo forçoso reconhecer, independentemente de tendências liberais ou sociais, que muito dinheiro público foi mal gasto.

A despeito disso, atribuem-se o insucesso e a proclamada falta crescente de recursos, com o aumento das dívidas do Estado, em boa parte, com as obrigações sociais assumidas e à expansão dos serviços públicos correlatos. Seja como for, fato é que não alcançamos uma efetiva constituição do Estado de bem-estar social.

Independentemente da existência de políticas notadamente sociais, com destaque especial às de cunho assistencialista, adotadas por diferentes e sucessivos governos, inúmeras boas iniciativas foram sendo abortadas antes do nascimento ou extintas ao longo da execução, muito em virtude da falta ou do pouco emprego dos recursos e de parcerias com a iniciativa privada. Outros tantos projetos foram modificados até se desnaturarem ou serem extintos, a cada mudança de mandado político ou superveniência de desinteresse. E agora, assombra, aos menos privilegiados, a ameaça de redução dos seus direitos escritos.

Sem embargo, das idas e vindas dos últimos anos entre o liberal e o social, a tendência maior para o liberal parece firmada. Na nítida abertura para um novo período liberalista, não mais se prestigia a intervenção direta na ordem econômico-social, com o Estado atuando exclusivamente em uma linha de ação menos expressiva. Com isso, não se sabe, de fato, o futuro dos direitos sociais no país. Contudo, nota-se quanto ao momento vivido, que não se trata de uma crise particular brasileira; e sim de um problema mundial. Observam-se no Estado Social de Direito profundos sintomas de crise.

A chamada crise do Estado-providência é derivada, em pequena medida, de causas ideológicas, mas em maior medida de causas financeiras, como os insuportáveis custos de serviços, cada vez mais extensos para as populações ativas, que, por sua vez, estão cada vez

menos vastas. Uma crise que também procede de causas administrativas, com o peso da burocracia, não raro acompanhada de corrupção. Além das causas comerciais, como a quebra da competitividade, originada de uma economia globalizante, de efeitos maximizados entre países sem o mesmo grau de proteção social.

Por aqui, movimentam-se mudanças, financeiras administrativas e comerciais que apontam no sentido da modificação das políticas relativas à previdência e assistência social, terceirizações de serviços públicos, caça à corrupção, desburocratização e aumento da competitividade internacional, acompanhados de um forte movimento de flexibilidade das relações de contratação. Nem todas propriamente para o bem da coletividade, mas para a sobrevivência de uma frágil soberania estatal.

Tudo isso conjugado à crescente diminuição da demanda por força de trabalho, considerando o uso cada vez maior da tecnologia, em detrimento do humano e processado numa velocidade avassaladora, gerando desestabilização. Uma desestabilização para a qual os indivíduos, em geral, não estavam preparados. Muitos ainda não se adaptaram; outros sequer têm como se adaptar, o que amplia o risco individual de mergulhar na vulnerabilidade e na exclusão social.

O fortalecimento da ideia de que os resquícios do Estado social são um privilégio, vem cercado pelo esquecimento de que a existência de tais previsões sociais, com aparente antinomia à nova perspectiva liberal, reflete, na verdade, um compromisso de associação entre as liberdades dos indivíduos e a garantia dos interesses coletivos e sociais, que por mais que pareçam conflitantes, para a consecução do bem comum, devem ser lidos como complementares. Mesmo porque, quando a solidariedade é substituída pela competição, pura e simples, nos resta o sentimento de abandono e mais uma vez o medo.

O remédio para a doença poderia ser a concretização dos governos democráticos e a verdadeira cooperação, a participação social, em uma manifestação de uma cidadania atuante. Contudo, a fabricação desse medicamento, depende de ingredientes que, não apenas em terras nacionais, mas em todos os lugares, estão cada vez mais escassos. São visíveis os sintomas de questões maiores, que contaminam a humanidade. Têm-se muito a corrigir para realmente absorver valores capazes de contribuir na consumação do que está escrito.

A tão glorificada dignidade, direito inerente aos seres humanos, ponto de partida e de chegada de todos os direitos fundamentais e inseparável da autonomia para o exercício da liberdade, para um crescente número de pessoas, assemelha-se mais e mais a um conto, uma fábula. Muito embora devida a todos, desde o primeiro momento da existência, independentemente de suas características pessoais, sequer é conhecida por muitos, que

nascem e morrem e no intervalo entre uma a e outra ocorrência natural limitam-se a sobreviver.

Respeitada a margem concedida à atuação do abstrato, na conceituação tanto da própria dignidade, quanto do mínimo necessário para garanti-la, no intuito de fortalecer o alcance e a validez de ambos, sabe-se que abrangem, de certo, as condições que, para além da questão da mera sobrevivência, possam assegurar ao indivíduo inserção social. Por isso que estabelecer excessivos limites através de construções interpretativas incompatíveis com o espírito de sua criação, pode acabar resultando em reduções da própria liberdade. O risco do excesso e dos efeitos dele decorrentes não é desprezável, nem em relação ao exagero de concessões, nem de restrições, sendo, porém, mais assustador o efeito destas últimas, uma vez que estamos tratando de direitos mínimos.

A denominada reserva do possível apresenta-se como a justificativa para todas as negativas. É lógica a resistência ao discurso da máxima efetividade, porque muito embora a aplicação imediata e não restringível seja o desejável, há a racional argumentação do possível. E é claro que seria uma ilusão acreditar que todo e qualquer Estado poderia assegurar o pleno exercício dos direitos sociais a todos, sem distinção e em níveis ideais. Mas até que ponto o Estado brasileiro está trabalhando pelo melhor e o quanto efetivamente tem condições de alcançar é um questionamento relevante a ser feito.

A utilização do argumento jurídico relativo à discricionariedade e à falta de previsão orçamentária deve ser melhor considerada. A discricionariedade, no mais das vezes, confunde-se com a seletividade política e com a vontade parlamentar. Além disso, não há justificativa para ausência de previsão orçamentária em relação àquilo que a própria Constituição obriga que seja efetuado.

O descumprimento do direito à moradia, que foi focado neste trabalho e está ligado a todos os demais direitos de natureza social - educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados - continua sendo um ótimo exemplo da dívida social existente. Um dever assumido inclusive internacionalmente, mas que historicamente sempre esteve subjugado pelos interesses patrimoniais de uma minoria.

Uma moradia adequada é capaz de viabilizar local salubre onde o indivíduo e sua família possam se alimentar e cuidar da saúde, onde haja tranquilidade para ir às atividades diárias de trabalho, estudo e lazer, e retornar delas, onde se sinta seguro e possa exercer cidadania. Ter onde morar significa dispor de um lugar onde se possa asilar, caso e quando se

deseje. É um direito conectado com a pessoa e, por isso, desvinculado da questão patrimonial, sendo possível ser atendido de modo satisfatório mesmo sem a concessão de propriedade.

É preciso que ninguém seja impedido de conseguir uma morada, que se implementem ações no sentido de criar unidades habitáveis dignas e adequadas e, finalmente, que o cidadão não seja involuntariamente mobilizado, sem efetiva justa causa, quer pelo Estado, quer por particulares. Se, por falta de recursos próprios, o indivíduo não conseguir um lugar para morar; se não existem alternativas oferecidas para solucionar essa carência ou se as que forem oferecidas encontrarem-se eivadas de vícios de inadequação; se o cidadão for removido contra sua vontade, sem justificativa aceitável ou sem a apresentação de alternativas compatíveis, do lugar em que se fixou; etc.– em qualquer destas hipóteses, há falha grave de cumprimento da garantia.

E a falta de recursos próprios, não só para obter abrigo, como também para custear por si mesmo uma vida digna é um fantasma que assombra com cada vez mais vigor a realidade moderna. Um novo mundo com elevado risco de se ser lançado à precarização, à marginalização, à vulnerabilidade e à exclusão. Um tipo de exclusão que, na maior parte dos casos, traduz uma situação de degradação relacionada à perda de um posicionamento anterior; e, por reflexo, a perda de condições para se sustentar, morar, comer, vestir, existir dignamente.

Assustadas, as pessoas agem na defesa de si mesmas e daqueles que lhes são mais próximos e caros, tentam calcular e reduzir ao mínimo o risco de se tornarem vítimas, buscando controlar o incontável. Sofrendo os efeitos em sua saúde física e mental - perde-se a saúde para não perder a posição e, finalmente, perde-se a posição porque perdida a saúde.

Depressão, suicídio, aumento da dependência química de drogas lícitas e ilícitas, ausentando as pessoas da vida real, dos problemas e das dores do dia a dia. A solução inicial se transforma no pesadelo individual, familiar e finalmente coletivo, que toma conta dos ambientes públicos, aumentando a sensação de instabilidade e insegurança, sem que lhes seja dedicada a adequada atenção. Muito pelo contrário, as dores humanas são transformadas em material para a manutenção e manipulação do medo.

Na ânsia de escapar do perigo, adotam-se medidas que criam uma distância intransponível entre os excluídos e os não excluídos. Contudo afastar não é resolver; e não é tão simples apagar indivíduos de paisagens. O problema escorrega e transborda como algo local, para ser resolvido na cidade e pela cidade. Incumbe aos seus moradores e administradores lidar com seus próprios excluídos, seus próprios estranhos. Porque, aconteça o que acontecer a uma cidade, sejam quais forem os fatos marcantes no curso de sua história,

por mais radicais que sejam as intervenções naturais ou não, e as mudanças em sua estrutura, bem como no seu aspecto, no decorrer dos anos ou dos séculos, há uma característica, um traço que permanece constante, imodificável: a cidade é um espaço de estranhos, de estrangeiros, de diferentes.

E quando o estrangeiro é aquele que está jogado à sua porta, em sua esquina, “morador” das ruas, numa vulnerabilidade manifesta pela pobreza, pela miséria e pela falta de moradia, a agressividade oculta no medo passa a ter resultados graves, que afetam menos os que não se encontram em mesma condição do que os relegados. Estes são considerados prejudiciais à ordem pública e para afastá-los são erguidas cercas, dividindo um espaço antes uniforme. Os moradores de dentro das cercas procuram manter-se distantes dessa desconcertante, perturbadora e vagamente ameaçadora realidade, nas suas fortificações, nos seus condomínios fechados. Estão decididos a conservar e defender seu modo de vida, mantendo fora tudo o que possa ameaçar, construindo ambientes socialmente homogêneos.

Confunde-se pobreza e miséria com insegurança. Restringe-se e desvaloriza-se o que é público. Despreza-se que somos vizinhos uns dos outros e o quanto podemos aprender com o diferente. E que por terem construído muros, aquelas pessoas indesejáveis, de quem pretendiam se afastar, não desaparecem. Elas estão em toda parte; são os nossos indesejáveis vizinhos - seres humanos, com direitos humanos, com garantia formal de dignidade enquanto pessoas, de mínimos legalmente assegurados para sua sobrevivência. Indivíduos dos quais a cidade e os que nela vivem não podem simplesmente se desfazer, ignorar ou mandar para outros lugares.

O Rio de Janeiro de hoje, como cidade, vive todas estas questões e mais aquelas decorrentes das diversas transformações na sua forma urbana que influíram diretamente nas políticas de moradia praticadas. Enquanto os administradores buscavam adequá-lo aos modelos idealizados de cidade vigentes desde a segunda metade do século XIX, migrando de um espaço essencialmente rural para um ambiente urbano, milhares de pessoas ficavam sem teto. Ao longo da história do Rio, todas as iniciativas reformadoras aconteceram baseadas em discursos políticos que sempre definiram o espaço urbano como local de interação principalmente econômica, ao lado, num segundo patamar, de prioridades das interações política, social e cultural.

Políticas públicas intensamente inspiradas no sanitarismo e com padrões positivistas. Modos de lidar com a diversidade urbana consubstanciados na noção de classes perigosas, associada às classes mais pobres. Uma sanha pela desocupação e remoção, sem preocupação

fática e efetiva com o bem-estar das pessoas deslocadas. Em razão do que, para a população carioca mais carente restou a criatividade.

Mesmo quando o poder público municipal carioca passou a atuar de forma mais intensa tanto no provimento de infraestrutura básica para as habitações populares já existentes, quanto no estabelecimento de programas de financiamento voltados à disponibilização de moradia à classe média; mesmo quando a cidade sofreu os reflexos da crescente urbanização e a intensa industrialização do país, mais uma vez, predominou a despreocupação com os mais pobres, gerando uma expansão periférica, no mais das vezes, em loteamentos irregulares e clandestinos, com habitações autoconstruídas e ocupação em áreas ambientalmente sensíveis, de modo informalmente consentido pelos governos.

Mais recentemente, após a aprovação do Estatuto da Cidade, novas pautas passaram a ser levantadas, baseadas na ideia de uma cidade mais inclusiva. Com o Estatuto determinou-se a elaboração do Plano Diretor e a demarcação das regiões metropolitanas, das aglomerações urbanas e das microrregiões para as funções públicas de interesse comum, para a elaboração de uma agenda urbana que viabilizasse o cumprimento efetivo do direito à cidade, influenciando necessariamente na questão da moradia, inclusive com o surgimento dos novos instrumentos capazes de viabilizar a promoção da regularização fundiária.

Inúmeros empreendimentos foram erguidos, desde então. Conviveu-se com promessas de revitalizações de áreas antigas, como o bairro de São Cristóvão e a área portuária. Assim também a ampliação do número de construções em direção à zona oeste, em áreas como Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, onde surgiram gigantescos bairros particulares, cheios de promessas de infraestrutura e segurança privada para aqueles que podem pagar. Mas o quesito custo relativo à localização do empreendimento e o equacionamento da questão urbana não foram, mais uma vez enfrentados, em detrimento, novamente, da habitação de interesse social.

Restaram enormes desafios e muito a conquistar na efetiva promoção do direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro, especialmente para aqueles que, desde sempre, estão excluídos do alcance dessas previsões ou subatendidos pelos planos, projetos e ações empreendidas: os mais pobres; aqueles cuja renda é tão baixa que não se inserem em nenhum programa habitacional; que foram outrora expulsos dos cortiços e estalagens. A quem, sequer a favela, tem portas para receber.

Miseráveis, estranhos, indesejáveis e ameaçadores, colocados à margem, destacados e desconsiderados dos projetos de modernização da cidade, de certo modo praticamente invisíveis. Pessoas que vivem em situação de rua e sofrem todas as formas de violação de seus

direitos. Um grupo que passa lentamente a se organizar e ser conhecido, e que vive numa constante contenda contra a estigmatização de vagabundos e mendigos.

A falta de casa, como espaço de proteção física e simbólica, não é, contudo, a única perspectiva que deve ser considerada sobre o problema. A figura do espaço do domicílio (no sentido comum, não em sentido jurídico) continua sendo alicerce como forma de sabê-los e vê-los, porque a casa continua a ser a unidade física que garante maior estabilidade e segurança. Por isso, o termo população de rua tem a ver com a permanência, seja momentânea, seja temporária, nos espaços públicos. Liga-se à condição de estar sem uma casa, nas ruas, nos espaços públicos, em decorrência de um conjunto complexo de adversidades.

Respeitados os medos de cada cidadão quanto às suas próprias questões, na hora de ponderar, os mais fracos são aqueles que não dispõem de portas e janelas para fechar nem muros e paredes para se abrigar. Exatamente por isso, é necessário apurar mais detidamente quem e quantos são esses indivíduos, quais suas reais demandas e porque se encontram na condição de rua.

É visível o aumento da quantidade de pessoas nestas condições na cidade do Rio de Janeiro. Na coleta de dados, os números obtidos parecem não retratar o que os olhos observam nas ruas. Tais discrepâncias são justificadas na dificuldade em encontrar a metodologia apropriada e na heterogeneidade deste segmento populacional. Mas ousa-se dizer, que a maior dos motivos é o desinteresse. Tentar contagem sem efetuar uma coleta adequada das informações necessárias para o computo satisfatório do número de pessoas em situação de rua não serve a propósito outro senão maquiar a inercia real das autoridades.

Um único dia de trabalho, com limitação de horários, como foi realizado na última tentativa empreendida no Rio de Janeiro, é inaceitável. Os dados e informações obtidos tornam-se imprecisos, sendo necessária a realização de nova e adequada tentativa. Por enquanto, não há mais notícias sobre o novo senso prometido pela Prefeitura do Rio. Outrossim, como o Estado encontra-se em ano eleitoral, torna-se difícil saber se a próxima administração dará ou não continuidade ao trabalho.

Assim, no momento, é preciso trabalhar com os dados que estão disponíveis. As informações oferecidas dão conta de que o número de mulheres nas ruas do Rio é inferior ao de homens. Mostra-se que a população de rua apresenta faixa etária média prevalente entre os 30 e 59 anos; e que são pouquíssimas as crianças efetivamente morando nas ruas. Esclarecem que a cidade produz seus próprios miseráveis, porque a grande maioria deles é carioca de nascimento.

Especificamente quanto ao reduzido número de idosos, é possível supor que a baixa expectativa de vida, naturalmente decorrente das condições em que vive esta população, explique o número menor de indivíduos identificados. Ou que, com a idade e a fragilização, ocorra uma reaproximação das famílias e de conhecidos. Esse é um dado importante a ser levantado que ficou sem verificação.

Segundo o apurado, é maior a quantidade de negros (pretos ou pardos). O quê, no Rio de Janeiro, segunda cidade com maior quantidade de pessoas que se declaram negras e pardas do Brasil, não necessariamente demonstra que as pessoas negras estão mais suscetíveis à vulnerabilidade das ruas. Não há um comparativo quanto ao ingresso e a saída da condição, para verificar, por exemplo, maior ou menor dificuldade de reenquadramento social, conforme a cor da pele do indivíduo. Muito embora possam ser levantadas respostas prontas, dentro de um padrão preconcebido, fato é que esta aferição não foi realizada.

A ausência de moradia ainda é comumente preconcebida como a principal razão que leva os indivíduos à situação de rua, mas é apenas uma das causas e está sempre associada a outras. Apesar disto, a utilização dos espaços da rua ou de territórios subvertidos em sua utilização (construções abandonadas, viadutos, parques, praças etc), como modo de tipificar a população de rua e justificar a condição em que se encontram, tratando-a como fator principal e único é ainda hoje a mais utilizada pelos pesquisadores nacionais. De fato, ao tratar sobre o tema, sobressai a questão do desabrigo, mas esta ótica não o esgota.

Outros motivos são comumente destacados como causas de condição de rua, como questões relativas ao relacionamento com a família, o uso abusivo de álcool e drogas, doenças mentais etc. Quanto ao desemprego os números demonstram que a falta de emprego, considerada isoladamente, também não leva os indivíduos às ruas.

A importância da identificação dos motivos está em que dentro do próprio grupo há aqueles que 'estão' como moradores de rua (população temporária) e os que 'são' moradores de rua (população permanente). Essa temporariedade ou permanência tem correlação direta com o motivo pelo qual chegaram à condição. E os fatores que se inter-relacionam, para exclusão, geram situações que variam de seis meses há mais de 10 (dez) anos.

A solidão é uma característica comum a maioria deles. Parece que, quanto maior a solidão, maior a probabilidade chegar e de permanecer na rua. Tanto que um dos trabalhos realizados para a ressocialização é o reestabelecimento de vínculos antigos ou o estabelecimento de novos vínculos, especialmente os familiares.

A escolaridade é surpreendente e fica claro que, quanto maior ela for, mais comum é a procura pelas unidades de acolhimento e busca de acesso às políticas de saúde, assistência social e sistema de garantia de direitos. A formação também pode aumentar e ter relação direta com a ressocialização e possibilidade de sair da situação de rua, mas não há levantamentos disponíveis quanto a isso. Especialmente nos casos em que o ingresso na rua se deu por problemas de saúde, inclusive dependência química.

Por conseguinte, são indivíduos ativos, que para obtenção de renda exercem na maior parte das vezes trabalho braçal, em funções como a coleta de materiais recicláveis e venda destes mesmos materiais; guarda de veículos e serviços gerais e de limpeza. Em segundo lugar, trabalhos na construção civil. E, uma ínfima minoria, dedica-se exclusivamente a opção de esmolar.

Assim, apesar da dinâmica diversa que dificulta a verificação completa das causas e a formação de conceitos, três condições podem ser consideradas como fundamentais para a configuração desse grupo: a pobreza extrema a que vivem submetidos; os vínculos familiares rompidos ou fragilizados, antes ou pela própria condição de rua; e a inexistência de moradia convencional, quer por absoluta indisponibilidade, quer porque não podem ou não querem fazer uso da que dispõem.

A inexistência de moradia convencional, nos casos de indisponibilidade, tem claro vínculo com o direito de moradia classicamente concebido. Mas note-se, a pobreza extrema e o uso da rua, como local, ainda que temporário de moradia e trabalho devem aparecer concomitantemente, para configurar o conceito e contribuir na oferta da própria moradia – porque se o que for oferecido não atender ao necessário a recusa é também um direito. Completando a caracterização, apresenta-se a interrupção ou fragilização dos vínculos familiares, que em regra está ligada a fatores outros que não a moradia.

Essa forma de ver procura contemplar os diferentes recortes conceituais adotados nas poucas pesquisas censitárias realizadas, não só no Rio de Janeiro, que buscaram traçar o perfil dessa população e apontaram, no conjunto de seus resultados, a inexistência de um bloco mais ou menos homogêneo. Por isso, a legislação existente reconhece que a questão deve ser compreendida em suas várias derivações e especificidades.

Pelo Decreto nº 7.053/2003, com vistas a interferir na questão das pessoas em situação de rua e atuar quanto a seu quadro de vulnerabilidade, instituiu-se uma Política Nacional para a População em Situação de Rua. E isto, de fato, foi um grande passo de visibilidade para a questão.

A necessidade de criar uma política nacional voltada para as pessoas em situação de rua não está prevista expressamente na Constituição Federal, mas sua relevância se manifesta enquanto meio para a concretização de direitos fundamentais constitucionais. Atender a população de rua é tarefa afeta à assistência social; e, guardadas as respectivas competências, reponsabilidade de todos os entes de federação, muito embora recaia com mais rigor sobre o ente Municipal. Portanto apesar de muitos dos moradores de rua receberem benefícios assistenciais, benefícios previdenciários ou serem alcançados por programas de transferência de renda, regidos pelo União e pelos Estados, resta ao Município a pesada tarefa de oferecer aparelhos públicos capazes de exercer socorro primário das necessidades emergenciais desses indivíduos, e prosseguir com atenção à possibilidade de oferecer ações para que deixem essa condição.

Os casos de transtornos mentais e dependência química são ainda alcançados pela Lei nº 10.216/2001, que permitia, somente em casos excepcionais, a internação dos dependentes químicos e desde que houvesse prova da efetiva necessidade da medida, segundo os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. Mas a nova Lei nº 13.840/19, sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas previu a possibilidade de tratamento do usuário ou dependente de drogas mediante internação involuntária isto é, sem o consentimento do dependente, bastando o pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de agente público, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida. Na verdade, o que a legislação propõe e que, em estando sem condições para discernir quanto a necessidade de internação para tratamento, em razão do vício, a vontade do dependente químico possa ser substituída pela de um responsável, especificamente e exclusivamente para esta finalidade.

A hipótese de internação involuntária por servidor público encaixa com perfeição para regular os casos de retirada do indivíduo dependente e em condição de rua, da localidade em que esteja concentrado, com outros em mesma situação (hipótese de ações de esvaziamento de “cracolândias”). Mas inúmeros são os questionamentos que podem ser levantados a respeito da previsão, principalmente porque se não houver um mínimo prognóstico sobre a data de saída, a internação equivaleria a uma prisão perpétua.

A internação compulsória de dependentes químicos, à primeira vista, vai contra o disposto no artigo 1º, inciso III; artigo e no artigo 5º, *caput* e incisos II, VI, VIII, X, LIV, LXVII, todos da CRFB/88. Esbarra nos limites estatais aos direitos fundamentais. E torna cabível a propositura de *habeas corpus* para a liberação do internado; especialmente, nos casos de ter sido determinada por agente público, se existente familiar responsável que não

teve conhecimento ou que discorda da internação ou sem a obtenção prévia de ordem judicial e médica.

A situação envolve questões sobre a responsabilidade e a capacidade de decisão do usuário e os meios mais adequados de tratamento e reinserção. Devendo ser consideradas as controvérsias a respeito da epidemia das drogas (especialmente o crack) e as ideias, pretensamente dedicadas à defesa da saúde pública, mas com intenção velada de limpeza social e higienista. Esta discussão, não é apenas jurídica; é também antropológica, social, médica etc.

Legalmente, a internação involuntária não pode se dar por prazo indeterminado. Mas a lei não estabelece limite mínimo de intervalo entre uma internação por tempo máximo e outra, tampouco o que fazer no caso de insuficiência do período legalmente previsto de 90 (noventa) dias para o tratamento. E a família ou o representante legal poderiam, a qualquer tempo, requerer a interrupção ou retomada do tratamento. Estes são os argumentos apresentáveis.

Especificamente no município do Rio de Janeiro, foi criada a Lei nº 6.350/2018, que para instituir a Política Municipal para a População em Situação de Rua - PMPSR que, guarda simetria com a Federal quanto a essência, estabelecendo mais as especificações relativas à estrutura administrativa adotada no ente. Seguida pelo Decreto nº 44.857/2018, que praticamente reiterou seus termos e acresceu proibição da retirada de documentos ou pertences pessoais da população em situação de rua, exceto em caso de previsão expressa na legislação vigente e especificando os procedimentos a serem adotados no caso de necessidade de apreensão administrativa de documentos ou instrumentos de trabalho, para evitar situações de abuso.

Ainda mais recente é Decreto nº 46.314/2019, tratando especialmente da possibilidade de internação involuntária de indivíduos em situação de rua, por consequência da dependência de drogas. Aparentemente sem fazer boa distinção de tratamento a ser dispensado para indivíduos dependentes químicos ou não, e, de certo modo, estendendo a internação compulsória a outros casos identificados dentre a população em situação de rua (ex.: problemas de saúde física e mental), de modo a tornar ainda mais questionável a compulsoriedade envolvida.

Por isso, cabível e oportuna a manifestação da Defensoria Pública do Estado do Rio, por seu Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos, quanto ao Decreto nº 46.314/2019, apontando ilegalidade da previsão de acolhimento à força da população de rua para fins de cadastro, bem como o uso dos dados desse público e a ideia de tratar do mesmo modo a população de rua, os dependentes químicos e as pessoas com problemas psiquiátricos.

Tanto assim, que para eximir-se, a prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro inseriu no sítio oficial, nota de que o acolhimento da população de rua deve respeitar Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público e o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, firmado para adequar toda a rede socioassistencial de alta complexidade (serviços de acolhimento institucional) do Município do Rio de Janeiro, voltada para adultos, idosos e suas famílias, além de regulamentar a retirada compulsória de pessoas em situação de rua, proibindo que a população adulta em situação de rua seja removida de forma compulsória ou involuntária, ressalvadas as hipóteses de determinação médica ou judicial. A equipe municipal, segundo informações oficiais, procura sensibilizar estes cidadãos a aceitarem as propostas de atendimento social, tratamento de saúde para dependência química, acolhimento institucional ou retorno ao convívio familiar.

Todo o discurso sobre esse tema ou qualquer outro correlato à exclusão é sempre associado a alguma política pública e está, em regra, repleta de aspectos econômicos, para além dos sociais. É forçoso reconhecer que não é fácil conciliar as exigências da competitividade e da concorrência e a manutenção de um mínimo de proteção e garantias sociais. A prefeitura lida com a pressão de interesses de comerciantes, associações de bairro etc., pois nenhum deles quer mendigos às suas portas. Contudo o meio mais adequado para retirar estes indivíduos das ruas não é ampliar o alcance da já tão questionável internação compulsória.

O primeiro passo reside nas políticas de assistência que não resolvem o problema, mas apresentam o mérito de não resignar ao abandono definitivo as populações colocadas pela crise em situação de total vulnerabilidade social. O segundo é realizar trabalho com objetivo de integração a sociedade, numa atuação contínua, sem prazo limite.

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que tratou da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, para este fim, previu os serviços que devem ser disponibilizados e que são aplicáveis às pessoas em situação de rua. São eles: (1) Serviço especializado em abordagem social; (2) Serviço especializado para pessoas em situação de rua; (3) Serviço de acolhimento institucional; e (4) Serviço de acolhimento em república.

O Serviço Especializado em Abordagem Social é realizado nos locais onde quem precisa se encontra - o atendimento vai até eles oferecendo solução de necessidades imediatas, divulgando e oferecendo a rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas, na perspectiva da garantia dos direitos, aos indivíduos abordados. É o *start* do processo de

saída das ruas, mas por depender do aceite do público-alvo demanda capacidade de convencimento e ofertas atrativas.

Pretender que um indivíduo cujos únicos laços afetivos são seus animais (em regra cães) os abandone para sair das ruas e ocupar um abrigo, por exemplo, de certo, não será atrativo. É comum que alguns moradores de rua ocupem o mesmo pedaço de calçada há anos, circulem nos mesmos quarteirões sempre, conheça os vizinhos abrigados e seja conhecido por eles, contando inclusive com sua solidariedade (porque felizmente ainda há quem não tenha medo ou não se deixe dominar por ele). Em casos assim, em que os vínculos se estabeleceram com a localidade, o convencimento para sair do local precisa de mais ofertas que simplesmente o abrigo.

Mesmo estes que criam laços, não agradam a todos. E aqueles que se sintam incomodados com a presença podem, no município do Rio de Janeiro, abrir chamado, para atendimento do Serviço Especializado em Abordagem Social à pessoa(s) específica(s) em local(is) determinados. Basta informar endereço completo do requerente, onde se encontra a pessoa que pretende seja atendida, fornecendo pontos de referência.

Todavia a solicitação não é e nem pode ser garantia de remoção. Ela é encaminhada para a equipe do serviço especializado de abordagem social, que vai até o local abordar o(s) indivíduo(s) indicado(s) e ofertar os serviços pertinentes. Diz a Prefeitura que realiza o atendimento num prazo máximo de 15 dias úteis. Se o chamado não foi feito por simples incomodo, mas por preocupação com a integridade física do indivíduo, 15 dias uteis são uma eternidade.

Quanto ao Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, na variação CREA, o que se observa é que atende famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos, de qualquer natureza – logo, não é especializado para população em situação de rua. Isto não afasta a validade do atendimento, podendo orientar e encaminhar para outros serviços, oferecer informações, orientação jurídica, apoio à família, apoio no acesso à documentação pessoal. No entanto, cria dificuldades dadas às particularidades destes atendidos. Funciona em horário comercial e demanda mobilização voluntaria do atendido: ele é quem procura a ajuda.

A outra variação do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, o Centro-POP é voltada, especificamente, para o atendimento especializado às pessoas em situação de rua. Um tipo de equipamento de porta aberta, para o convívio grupal, social que se pretende bastante convidativo, visando contribuir na formação de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Como o CREA, demanda voluntariedade e só funciona em horários

específicos. Deveriam promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil, inscrição no Cadastro Único dos Programas Sociais, além de ser a referência do usuário quando este necessitar comprovar endereço para os mais diversos fins. Hoje, só há dois no Rio de Janeiro. Difícil acreditar que sejam suficientes para oferecer tudo isso a toda a população de rua carioca.

Já o Serviço de Acolhimento Institucional corresponde aos abrigos ou casas de passagem, funciona 24 horas por dia e acolhe pessoas ou famílias em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência, ou ainda pessoas em trânsito. Portanto, não apenas quem já esteja caracterizado em situação de rua, mas eventualmente na iminência de passar a esta condição, se não encontrar socorro.

A Casa de Passagem deveria, além do atendimento imediato e emergencial, realizar um estudo diagnóstico detalhado de cada situação, para oferecer encaminhamentos da maneira mais adequada diante das demandas de cada pessoa/família. Já os abrigos deveriam realizar o atendimento continuado e a oferta de condições para o resgate de vínculos familiares e comunitário e/ou construção de novos vínculos e, havendo necessidade, a inserção em Serviço de Acolhimento em República. Destes tipos de serviço, o município do Rio de Janeiro informa oferecer as chamadas Centrais e Recepção Imediata, que são espécies de casas de passagem – apenas 4, no total. E as Centrais de Recepção e as Unidades de Reinserção Social (URS), espécies de abrigos, com quantidade em funcionamento efetivo não especificada. Mas as notícias são de que se encontram em condições precárias, com objetos quebrados, sujeira, falta de estrutura segura e até infestação de bichos, sem alvará ou água quente e de que disponibilizam pouquíssimas vagas - ou seja, entre a rua conhecida e o abrigo desconhecido e precário, a escolha pela rua pode parecer muito mais atrativa.

Por fim, no Rio de Janeiro não há especificação de existência do Serviço de Acolhimento em República destinado somente a adultos com vivência de rua em fase de reinserção social e em processo de restabelecimento dos vínculos sociais e construção de autonomia. Aparentemente os adultos em processo de saída das ruas são atendidos nas mesmas unidades que os demais. As informações oficiais de serviços direcionam estes atendimentos para os CRAS - Centro de Referência de Assistência Social, que oferecem esse serviço, no âmbito do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, com funcionamento em horário comercial. Mais uma lacuna.

Nota-se a carência e a baixa qualidade dos serviços. As políticas, ações e estruturas para aquele que já é morador de rua, o acesso a programas especiais de consecução de seus

direitos, inclusive o de ter onde ficar, mesmo que temporariamente, são um elemento reparador importante. Mas o abandono, o desinteresse e o descaso, atrapalham os resultados.

No que se refere a questão de solucionar a falta de moradia, destes que já estão nas ruas e de outros para que não cheguem a elas, os auxílios como o aluguel social são fundamentais, porque concedem a possibilidade de obter onde morar, mesmo que temporariamente. Não traz solução definitiva, mas faz diferença para quem recebe.

Para além, necessitam-se de políticas de habitação de cunho social que atendam exatamente aos mais pobres. Porque, no que se refere a construção de programas de habitação popular federal, estadual e municipal, o que mais se destaca é o não atendimento da população que mais precisa que esses programas sejam eficazes.

De certo que o problema do aumento notório do número de moradores de rua e o problema da habitação, assim como os demais problemas urbanos que se encontram no Brasil, guardam correlação lógica com a situação econômica e social de sua população, assim como o problema 'morar na rua' ultrapassa a falta de moradia. Além das questões puramente econômicas e sociais, no que se refere especificamente ao direito à moradia, devem ser considerados inúmeros outros fatores que vão desde a inexistência de construção, passando pela não ocupação, pela desocupação, pela decadência, até alcançar o não uso e o subaproveitamento dos espaços, alcançando terrenos ou edificações desocupados como também as estruturas obsoletas, edificações subutilizadas ou ociosas. Áreas da cidade sem função social, sem conteúdo social; fruto dos processos de urbanização, da falta de planejamento, das contradições sociais e econômicas, da lógica do mercado e do capital.

Criticável, por exemplo, o fato de que a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal é, ainda hoje, mais cobrada e efetivada pela área privada do que pela pública. Assim também, que as previsões legislativas infraconstitucionais ainda sejam repletas de interesses econômicos e políticos e que, mesmo as melhores e mais bem-intencionadas, acabem contaminadas pela morosidade e desinteresse da Administração em utilizá-las e pela resistência de aplicação plena pelo Judiciário.

A atuação e a resistência dos cidadãos se manifestam também nas ocupações. Destarte, essas ações, muito embora comumente criticadas, por diversos fatores, trazem à tona a inércia do Poder Público e demonstram a capacidade popular de reação, afrontando especialmente os interesses imobiliários e forçando, de alguma forma, à visibilidade do problema e ação das autoridades. A remoção que faz parte da história local não deveria ser aplicada com mais rigor para o morador de rua que ocupou uma propriedade abandonada, quer pública quer privada, do que para qualquer outro cidadão.

O indivíduo que desprovido de abrigo utiliza o terreno não edificado, o prédio não ocupado ou subutilizado, está justamente dando àquela propriedade urbana uma função: moradia - precária, irregular, longe do ideal; no entanto, mais próxima do que a lei espera e determina do que o faz o proprietário inerte. Lembre-se que há meios legais de lhes garantir permanência, o instituto da posse é o primeiro deles. No entanto, ainda acontece que a proteção da propriedade permanece mais forte que a proteção da posse, mesmo nestes casos.

Do emprego da usucapião, um dos modos de aquisição da propriedade mais antigos previstos na legislação brasileira, não se tem notícias que seja comumente formulada em nome de moradores de rua. A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia é outra possibilidade subaproveitada, apesar do seu evidente caráter de interesse social como instrumento para regularização da posse, que concede a possibilidade de ampliação da função social à propriedade pública - a qual, antes de todas, deveria ostentá-la, por sua própria natureza e por respeito aos princípios constitucionais.

Todos direitos que estão já previstos e, ao lado de vários outros, podem ser obtidos através da atuação de Defensorias Públicas Estaduais, assim como a Defensoria Pública da União, instituições responsáveis pelo oferecimento de assistência e orientação jurídica à população que se encontra em vulnerabilidade econômica e social, e assistências judiciária das Faculdades de Direito existentes na Cidade, núcleos que contam com a participação de estudantes empenhados em aprender, conhecer e ajudar, devidamente orientados por professores e profissionais experientes, com total condição de propor as ações necessárias e que não são tão comuns quanto poderiam de deveriam ser.

A ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com vistas a garantir o bem-estar de seus habitantes, vai se postergando no tempo, enquanto vemos aumentar o número de ocupações urbanisticamente desordenadas e de moradias irregulares, numa realidade em que ter onde morar, ainda que de modo irregular, torna-se cada vez mais um privilégio, face ao aumento geométrico do número de desfavorecidos.

A existência de previsão constitucional de um programa voltado à regularização fundiária e a existência de instrumentos decorrentes criados, tanto pelo legislador constitucional, quanto regulamentados pelo infraconstitucional, não resolveu a questão complexa que envolve a efetivação do direito à moradia no Brasil, pois também estão em jogo aspectos urbanísticos, econômicos, políticos e sociais, que dificultam o emprego e efetivação das medidas e direitos previstos.

Uma grave constatação, porque através do acesso à moradia digna, viabilizado pela regularização fundiária, oferece-se um leque de direitos complementares: segurança, bem-

estar, etc. Os programas de regularização fundiária, em última análise tem por objetivo não apenas o reconhecimento da posse para os ocupantes, mas principalmente, a integração dos assentamentos informais e de seus moradores no ambiente urbano, corrigindo os anos de descaso legislativo e más práticas de gestão, exercidos com a conivência do judiciário.

Reduzir o déficit habitacional demanda medidas em prol da consagração de uma nova ordem urbanística. Visando trazer para o ambiente urbano formal, moradias irregulares mantidas na informalidade e amenizar, minimamente, o impacto vivido pela população residente nestas áreas segregadas, não reconhecidas pela cidade. Trata-se de meio importante para garantir a cidadania, de que são privados seus moradores, especialmente em função da perversa “ilógica” de concentração e acumulação.

Contudo, só abrigo não resolve a questão. Como se viu, a cidade do Rio de Janeiro não tem sido bem-sucedida na tarefa de distribuir com equilíbrio e atenção a demanda de moradia de todos os seus Cidadão. O visível aumento do número de indivíduos nas ruas aliado a reprodução dos espaços de habitação precária, demonstra claramente que a urbanização vem perpetuando a exclusão social de uma parcela significativa da população, reforçado por um novo padrão de desenvolvimento urbano cada vez mais associado à informalidade nas relações.

Lembramos que nas contagens realizadas, não houve registro especificado quanto ao número de indivíduos em condição de rua, apenas por dificuldade de deslocar-se de casa para o trabalho e vice-versa, seja pela demora da viagem, seja pelo valor da passagem. Estes possuem moradia, mas sua moradia, graças a problemas outros da Cidade, não são capazes de atender-lhes dignamente as necessidades.

A situação do morador de rua que possui onde morar, mas permanece no logradouro público por conta da distância e dificuldade de deslocamento, muito embora não conste discriminada dentre as específicas na contagem anteriormente anotada, é comum de ser identificada especialmente nas ruas do Centro da Cidade. E, sem dúvidas, decorre da desigualdade territorial, consequência da dinâmica de crescimento e expansão da metrópole carioca, que dentre outras coisas, resulta na saturação dos meios de transportes, insuficientes diante das demandas cotidianas por deslocamentos entre casa e trabalho concentrados nos bairros mais próximos ao centro metropolitano.

Continua-se a oferecer tratamento de muitos destes problemas como uma questão de polícia, de repressão à vagabundagem ou, na melhor das hipóteses, apenas de assistência. Com o oferecimento de verdadeiros donativos estatais, mal oferecidos, aos desvalidos, sem jamais removê-los desta condição.

Essa esmola disfarçada, que ao menos atende à demanda de sobrevivência, acaba sendo também oferecida em um número cada vez maior de ações de auxílio empreendidas por particulares, na pretensão de minimizar os sofrimentos da população de rua. Entrega de alimentos, itens de higiene pessoal e vestuário. Alguns vão além e tentam complementar a inércia e insuficiência do aparelho Municipal disponibilizando locais para estadia, pernoite, banho; até a oferta de serviços como cortes de cabelo, intermediação e auxílio na obtenção de documentos e oportunidade. Todos, reconheça-se, com o mérito da solidariedade dentro da percepção de que qualquer cidadão poderia ocupar o mesmo lugar. Mas sem o poder de solucionar a questão.

Imprescindível a estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento, que devem ter como referência as necessidades locais, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua. Além de programar articulação com programas de habitação popular promovidos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, para cumprimento do direito de moradia dos indivíduos acolhidos.

Enquanto isso, os moradores de rua ocupam os vãos da cidade: ruas e becos, viadutos, pontes, praças... pernoitam onde dá. Resistem nos espaços públicos, por estes serem o “único e último lugar” que lhes sobrou. Destituídos dos seus direitos, lutando pela sobrevivência cotidiana. Estão dentro da cidade, mas a cidade não os enxerga. Invisíveis, sofrendo com o preconceito e as consequências e reminiscências das políticas “higienizadoras”, que têm como objetivo “limpar” a cidade e expulsá-los de todos os lugares.

Demonstrativo de um débito gigantesco com os compromissos firmados na Declaração dos Direitos Humanos e em diversos outros tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil é signatário, no sentido de assegurar direitos fundamentais. Pendência com a Constituição da República federativa do Brasil. Falta grave no cumprimento papel Estatal.

O bem comum, agora e cada vez mais, deve ser buscado por todos, descartando quaisquer tendências ideológicas antagônicas em prol de um objetivo humano maior: a cooperação para afastar as regras populares do mais alto egocentrismo do “é cada um por si” e do “salve-se quem puder”. Muito ainda há a ser feito, em prol das verdadeiras igualdade e liberdade. O crescimento do número de pessoas nas ruas dá exata consciência disto.

## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 2, de 27 de outubro de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 3, de fevereiro de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ato Institucional Nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1924. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 26 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 26 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm); Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm). Acesso em: 22 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm). Acesso em: 08 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Anexo Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). Acesso em: 27 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Direitos Humanos**. 4 ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508144/000992124.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2019

\_\_\_\_\_. **Coral com pessoas em situação de rua chega ao CCBB, no Centro do Rio, neste sábado.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/11/14/prefeitura-do-rio-anuncia-censo-para-tracar-perfil-de-moradores-de-rua.ghtml>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Coral com pessoas em situação de rua chega ao CCBB, no Centro do Rio, neste sábado.** Disponível em: [https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/o-que-fazer-no-rio-de-janeiro/noticia/2019/08/22/coral-com-pessoas-em-situacao-de-rua-chega-ao-ccbb-no-centro-do-rio-neste-sabado.ghtml?fbclid=IwAR1XPrfOQ1kbYiFoVU65Gviggw7\\_7XyxBevVeyPRypRzlr\\_cy9JAOdT8SqB](https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/o-que-fazer-no-rio-de-janeiro/noticia/2019/08/22/coral-com-pessoas-em-situacao-de-rua-chega-ao-ccbb-no-centro-do-rio-neste-sabado.ghtml?fbclid=IwAR1XPrfOQ1kbYiFoVU65Gviggw7_7XyxBevVeyPRypRzlr_cy9JAOdT8SqB). Acesso em: 15 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, promulgada a 5 de outubro de 1989. Alterações feitas pelas Emendas Constitucionais nº 1, de 1991; nº 2, de 1991; nº 3, de 1991, nº 4, de 1991; nº 5, de 1992 e nº 6, de 1994, Nº 7, de 1998; Nº 8, de 1998, Nº 9, de 1998, Nº 10, de 1998, Nº 10, de 1999, Nº 11, de 1999 e Nº 12, de 1999. Elaborada pela Secretaria-Geral da Mesa Diretora, Assembléia Legislativa, 2000. Disponível em: [http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao\\_%20do\\_%20Estado\\_do\\_%20Rio\\_de\\_Janeiro-2000.pdf](http://www.dgf.rj.gov.br/legislacoes/Constituicoes/Constituicao_%20do_%20Estado_do_%20Rio_de_Janeiro-2000.pdf). Acesso em: 07 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **MPRJ e Prefeitura assinam TAC para adequar a rede de acolhimento do (...)**. Disponível em: <https://mp-rj.jusbrasil.com.br/noticias/3150090/mprij-e-prefeitura-assinam-tac-para-adequar-a-rede-de-acolhimento-do>. Acesso em: 11 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro – RJ. **População em Situação de Rua**. Informativo nº 12 Agosto/2018. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/file/doc/Informativo%2012%20-%20Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua.pdf>. Acesso em 29/06/2018.

\_\_\_\_\_. **Instituto Pereira Passos (IPP)**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=10654113>. Acesso em: 28 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Urbanismo. **Necessidades Habitacionais**. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6438610/4174503/59NecessidadesHabitacionaisSMU102016.pdf>. Acesso RIO DE JANEIRO (Município). em: 05 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência Social. **Informação sobre as Centrais de Recepção**. Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=196>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência Social. **CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=988>, acessado em 22/01/2020:

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Assistência Social**. <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?conteudo=989>. Acesso em: 20 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Assistência Social. **Serviço especializado em abordagem social**. Disponível em: <https://www.1746.rio/portal/servicos/informacao?servico=180>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **29 milhões de adultos dependem de drogas, aponta relatório do UNODC**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/29-milhoes-de-adultos-dependem-de-drogas-aponta-relatorio-do-unodc/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos**. 1ª ed.. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em 05 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNIC / Rio / 005 - Agosto 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em:

\_\_\_\_\_. RE 1.151.237, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 12-11-2019, Tema de Repercussão Geral 1070.

\_\_\_\_\_. REsp 1784168 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN Data da Publicação DJe 08/08/2019 Decisão RECURSO ESPECIAL Nº 1.784.168 - MT (2018/0293928-4) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN

**Indicadores sociais municipais – Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&indicador=25189>, acessado em 09/08/2019

**Indicadores sociais municipais – Rio de Janeiro.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/25124>. Acesso em: 02 fev. 2020.

**Panorama social da cidade do Rio de Janeiro - população.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 09 ago. 2019.

**PNAD Contínua: 10% da população concentravam quase metade da massa de rendimentos do país em 2017.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/20843-pnad-continua-10-da-populacao-concentravam-quase-metade-da-massa-de-rendimentos-do-pais-em-2017>. Acesso em: 05 abr. 2019.

**PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 12,3% e taxa de subutilização é 25,0% no trimestre encerrado em maio de 2019.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24908-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-12-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-25-0-no-trimestre-encerrado-em-maio-de-2019>. Agência de Notícias – IBGE. Acesso em: 30 jun. 2019.

**População chega a 205,5 milhões, com menos brancos e mais pardos e pretos.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/18282-populacao-chega-a-205-5-milhoes-com-menos-brancos-e-mais-pardos-e-pretos>. Acesso em: 02 fev. 2020.

AGUNZI, Mariana. Sessão “GuiaFolha – Passeios”. **Folha de São Paulo Online**. Disponível em: <https://guia.folha.uol.com.br/passeios/2014/10/1537190-fotografo-retrata-vida-de-moradores-de-rua-em-sao-paulo-veja-fotos.shtml?origin=folha#>. Acesso em: 08 dez. 2019.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. A controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack. **Sociedade e Estado**. vol.34 n°2 Brasília Maio/Agosto 2019. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-6992-201934020007>. Acesso em: 11 fev. 2020.

ALVES, Ygor Diego Delgado; PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. A controvérsia em torno da internação involuntária de usuários de crack. **Soc. estado.**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 513-538, Mai 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922019000200513&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000200513&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11 fev. 2020.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AQUINO, São Tomás. **Suma Teológica**. Secunda Secundae, questão 57.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA, Ana Carolina; MASTRODI, Josué. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, nº 4. Número Especial. ISSN 2317-7721 pp.1527-1554. P. 1537. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20907/15351>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BAUMAN, Zigmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. tradução Eliana Aguiar – Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BIASOTTO, Rosane. **Direito de Moradia Cidade do Rio de Janeiro**. Número 1, março de 2010 – Fundação direitos Humanos Bento Rubião – texto#6, fls. 53-87.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova edição. Rio de Janeiro. Elsevier 2004.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos, a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2007.

BRASIL Supremo Tribunal Federal (STF). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 639.337 (ARE 639.337 AgR/SP).

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Portaria GABDPGF DPGU Nº 666, de 31 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/portarias/gabdpgf/2017/37599-portaria-gabdpgf-dpgu-n-666-de-31-de-maio-de-2017-dispoe-sobre-diretrizes-de-atendimento-a-populacao-em-situacao-de-rua-em-todas-as-unidades-da-dpu>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Boletim Epidemiológico nº 14. Vol. 50, jun. 2019. **População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**. Disponível em: <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Processo HC 481638 Relator(a) Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Data da Publicação DJe 30/04/2019 Decisão HABEAS CORPUS Nº 481.638 - SC (2018/0320100-1) RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO; HC 481638 Relator(a) Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO Data da Publicação DJe 13/12/2018 Decisão HABEAS CORPUS Nº 481.638 - SC (2018/0320100-1) RELATOR : MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO

CALDEIRA, Terra Pires do Rio. **Cidade de Muros – Crime, segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34 Ltda., 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito. Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991, *apud* MORAES, Alexandre de, Direito Constitucional. Ed Atlas. São Paulo: 2002.

CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão**. In: WANDERLEY, Mariângela; BÒGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita. Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2007.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril - Cortiços e epidemias na Corte Imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

COLABORA. **Os amigos da rua**. Projeto Colabora. Bárbara Lopes. Publicado em 16 abr 2019. Disponível em: <https://projetcolabora.com.br/ods8/os-amigos-da-rua/>. Acesso em 21 fev. 2020.

CONSTÂNCIO, Jurema da Silva; MORAES, Ângela de; RODRIGUES FILHO, Eduardo; EDMUNDO, Marcelo Braga; LOPES, Maria de Lourdes; HORA, Maurício. **Direito de Moradia Cidade do Rio de Janeiro**, Número 1, março de 2010 – Fundação direitos Humanos Bento Rubião – texto#5, fls. 43-49. Disponível em [http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros\\_PD F/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro\\_2010.pdf](http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros_PD F/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro_2010.pdf). Acessado em 10/07/2019

CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson, Affonso da Costa; DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária: lei nº 13.465** de 11 de julho de 2017.

DA MATTA, R. **A casa & a rua: espaços, cidadania, mulher e morte o Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Rocco, 1997 apud ROBAIANA, Igor Martins Medeiros. População em situação de rua, especialidades da vida cotidiana: mobilidades, permanências e ritmos espaciais na área central da cidade do Rio de Janeiro. Campos dos Goytacazes – RJ: Brasil Multicultural, 2018.

DA MOTA, Mauricio Jorge Pereira; MOURA, Emerson, Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcindo de Azevedo. **Direito à Moradia e Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

DE VASCONCELLOS LUNA GONÇALVES PATRÃO, Benedicto. **De Debret a Marc Ferrez: higiene na família carioca oitocentista**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2016.

DELASOPPA, Emílio Enrique. **Direitos Fundamentais, Segurança Pública e Políticas Públicas**.

DO RIO, João. **A alma encantadora das ruas**. Fundação Biblioteca Nacional. Obra de publicação do autor. Disponível em: [http://objdigital.bn.br/Acervo\\_Digital/livros\\_eletronicos/alma\\_encantadora\\_das\\_ruas.pdf](http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/alma_encantadora_das_ruas.pdf). Acesso em: 03 dez. 2019.

EMERIQUE, Lilian Balmant. **Neoconstitucionalismo e Direitos Sociais: um contributo para a luta contra a pobreza**. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado: FAPERJ, 2009.

FACHIM, 2009, p.5 apud DE VASCONCELLOS LUNA GONÇALVES PATRÃO, Benedicto. **De Debret a Marc Ferrez: higiene na família carioca oitocentista**. Rio de Janeiro: Folha Seca, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FERREIRA FILHO, Paulo Sergio; MENDONÇA, Rafael da Mota; AIETA, Vania Sciliano. **Política Habitacional no século XXI: Moradia nas Cidades inteligentes**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

FILIZOLA, Paula. Uma em cada 10 pessoas terá alguma doença mental ao longo da vida. **Metrópoles**. Publicado em 28 jan. 2019. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/saude/uma-em-cada-dez-pessoas-tera-alguma-doenca-mental-ao-longo-da-vida>. Acesso em: 30 jun. 2019.

FUNDAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **DIREITO À MORADIA na cidade do Rio de Janeiro**. Número 1, março de 2010. Disponível em: [http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros\\_PD F/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro\\_2010.pdf](http://www.ciespi.org.br/media/Cartografias/Rocinha/2%20Rocinha%20em%20numeros_PD F/7%20Direito%20moradia%20cidade%20Rio%20de%20Janeiro_2010.pdf). Acesso em: 17 jul. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. Governo do Estado de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 15 jul. 2019.

GAWRYSZEWSKI, Alberto. **Agonia de morar: urbanização e habitação na cidade do Rio de Janeiro (DF) 1645-1950**. Londrina: Eduel, 2012.

GOOGLE MAPS. **Mapa do Apoio**. Disponível em: [https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=11xA8Azkf2osBviF0JNW6gvUlpAOK2aU\\_&ll=-22.96394694622386%2C-43.204462471289276&z=14](https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=11xA8Azkf2osBviF0JNW6gvUlpAOK2aU_&ll=-22.96394694622386%2C-43.204462471289276&z=14). Acesso em: 21 fev. 2020.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna: introdução a uma teoria social sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

GUERRA, WILLIAM SANTIAGO. **A dimensão processual dos direitos fundamentais e da Constituição** *apud* MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. TOMO IV, 6. ed. Revista e atualizada, Coimbra editora, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em:

[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados\\_preliminares/tabelas\\_adicionais.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_preliminares/tabelas_adicionais.pdf). Acesso em: 15 jul. 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 16. ed. Editora Impetus. Niterói/RJ, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td\\_2246.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf). Acesso em: 28 mai. 2018.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martisn Fontes, 2011.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM**, Ano 22, n. 30, Políticas públicas: memórias e experiências. Disponível em: <http://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/456/290>. Acesso em 04 fev. 2020.

LEAL, Maria Cristina; FREIRE, Silene de Moraes. **Direitos humanos e suas interfaces nas políticas sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

LOPES, Jose Reinaldo da Silva. Cidadania e propriedade: perspectiva histórica do Direito de moradia. **Revista de Direito Alternativo**, 1993, 9 121. apud PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito de moradia. São Paulo: Saraiva. 2012.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e igualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-163, 2003 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2019.

MARTINS, Vanderlei. **Direitos Fundamentais, Segurança Pública e Políticas Públicas - Violência, Criminalidade e Políticas Públicas na Convivência Urbana**. Minas Gerais: Editar Editora Associada, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. TOMO IV, 6. ed. Coimbra editora, 1997.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município. [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf). Acesso em: 07 jul. 2019.

O DIA. **Defensoria vê ilegalidade em decreto da Prefeitura do Rio sobre moradores de rua**. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2019/08/5669781-defensoria-ve-ilegalidade-em-decreto-da-prefeitura-do-rio-sobre-moradores-de-rua.html>. Jornal O Dia, publicado em ago. 2019. Acesso em: 07 ago. 2019.

O GLOBO. **Rio tem abrigos para só 15% da população em situação de rua, mostra levantamento**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/07/30/rio-tem-abrigos-para-15percent-da-populacao-em-situacao-de-rua-mostra-levantamento.ghtml>. Acesso em: 01 ago. 2019.

OLIVEIRA, Juliana Aparecida Gomes Oliveira; BENEDITO, Luiza Machado Farhat **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, e-ISSN: 2525-989X, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 167-184, Jul/Dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/download/60/56>. Acesso em: 14 fev. 2020.

ONU. ONU Habitat Brasil. **A Nova Agenda Urbana** (Habitat III). ONU: 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Milênio das Nações Unidas de 08 de Setembro de 2000**. Disponível em: [http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_milenio\\_nacoes\\_unidas.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_milenio_nacoes_unidas.pdf)>. Acesso em: 20 nov.2019.

PAIXÃO, Claudia Míriam Quelhas. **O uso do espaço urbano do Rio de Janeiro no início do século XX: engenheiros e populares**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/14693966-O-uso-do-espaco-urbano-do-rio-de-janeiro-no-inicio-do-seculo-xx-engenheiros-e-populares.html>. Acesso em: 07 jul. 2019.

PANSIERI, Flávio. **Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito de moradia**. São Paulo: Saraiva. 2012.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. 2. Ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional. Procuradoria Geral do Estado**. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos. Direitos humanos no cotidiano jurídico. Série Estudos, n. 14. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 2004.

RAWLS, John. **Teoria da Justiça**. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018.

RAZÕES PARA ACREDITAR. **Chuveiro itinerante dá “ducha” de dignidade para moradores de rua**. Disponível em: <https://razoesparaacreditar.com/chuveiro-itinerante-moradores-rua/?fbclid=IwAR1jeP0Iklu5vXd8w0GcvXbByXN8hzV7UgTh4j6F0v8gUY4Dc3N31N6edm0>. Acesso em 15 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. **Resgate: sete pessoas em situação de rua conseguem emprego formal**. Publicado em 28 jun. 2017. Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/4425-Projeto-Resgate-garante-emprego-formal-a-morador-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 16 fev. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). **Data.Rio – Informações sobre a cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.data.rio/datasets/b228e77d360842d3896c85891273a7d9>, Acesso em: 03 ago. 2019.

RIO INVISÍVEL. **Perfil de Rio Invisível no Facebook**. Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/rio.invisivel/>. Acesso em: 21 fev. 2020.

ROBAIANA, Igor Martins Medeiros. **População em situação de rua, especialidades da vida cotidiana: mobilidades, permanências e ritmos espaciais na área central da cidade do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes – RJ: Brasil Multicultural, 2018.

ROCHA, Osvaldo Porto. **A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro:1870-1920**. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Dep. Geral de Doc.e Info. Cultural, Divisão de Editoração, 1995.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; e, LUFT, Rosangela Marina; **Direito à Moradia: Um Direito Social em Construção no Brasil – A Experiência do Aluguel Social no Rio de Janeiro**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/548/390>. Acesso em: 07 jul. 2019.

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Atlas.2001.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Garantia Constitucional dos direitos sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed Forense, 1983.

SARLET, I. **O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Arquivos de Direitos Humanos, v. 4. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. 2. ed. rev. eat. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 60

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da Constituição e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHUD, Patrick; GEHLEN, Ivaldo; SANTOS, Simone Ritta dos (organizadores). **População de rua: políticas públicas, práticas e vivências**. Porto Alegre: Cirkula, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros., 2003.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de Habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p 142 apud PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito de moradia. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 25

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 14. ed. Niterói: Editora Impetus, 2012.p.215

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991,

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro. Renovar. 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 31-32, jul.-set e n. 42, p. 69-78 e n. 177, p. 29-49, jul.-set. 1989.

TRINDADE, Augusto Cançado Trindade. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre. Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

TWAIN, Mark. *El Príncipe y el mendigo*. Ebooket. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=5859](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=5859). Acesso em: 03 dez. 2019.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar; 1983.

VICTOR HUGO. **Os miseráveis**. Título original: *Les Misérables* (1862). Tradução: Francisco Ferreira da Silva Vieira (1851-1888). São Paulo: Centaur Editions, 2013. Disponível em: <http://colegioplante.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Os-Miseraveis-Victor-Hugo.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

---