

**Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da
população em situação de rua**

**Public policies for the effectiveness of the fundamental right to adequate housing of the
homeless population**

Maria Tereza Fonseca Dias

Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela UFMG; Professora da UFMG e da
Universidade FUMEC. Pesquisadora do CNPq.

Resumo

Este trabalho visa demonstrar que o exercício do direito à moradia pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica. A principal razão desta ineficácia é a utilização de concepções de função socioambiental da propriedade, gestão democrática das cidades e eficácia dos direitos fundamentais sociais, desconformes com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e de execução das políticas públicas sociais. O direito à moradia adequada confere aos seus titulares direitos prestacionais, entendidos no sentido amplo, como direito à proteção; participação na organização e nos procedimentos de formulação e execução de políticas públicas; criação de estruturas públicas organizacionais referentes ao acesso à moradia adequada. Em sentido estrito, o direito à moradia adequada refere-se a prestações materiais sociais, medidas positivas e implementação de políticas públicas de acesso à moradia. O direito à moradia adequada para a população em situação de rua foi previsto na Política Nacional para a inclusão desta população. Entretanto, mesmo tendo sido considerado direito prestacional fundamental na Constituição da República de 1988, não foi contemplado como âmbito de atuação do Programa Minha Casa, Minha vida. Esta pesquisa conclui que a constituição de capital humano e a formação de redes sociais será fundamental para a implementação integral da agenda de ações da Política Nacional da população de rua, bem como para sua permanente reformulação.

Palavras-Chave: População em situação de rua; direito à moradia adequada; eficácia dos direitos fundamentais sociais; direito a cidade; função social da propriedade urbana; Política Nacional da população de rua.

Abstract

This paper demonstrates that the right to housing for the homeless population lacks legal

efficacy. The main reason for this ineffectiveness is the understanding of concepts such as environmental function of property, democratic management of cities and effectiveness of fundamental social rights, in the process of construction and implementation of social public policies, in a way that doesn't conform with the paradigm of democratic rule of law. The right to adequate housing confer to its addressees rights to benefits, understood, in the broad sense, as right to protection; participation in organization, formulation and implementation of public policies; creation of public organizational structures regarding access to adequate housing. In the narrow sense, the right to adequate housing refers to material benefits, positive measures and implementation of public policies on access to housing. The right to adequate housing for the homeless population was granted in the Brazilian National Policy for the inclusion of this population. However, despite being considered prestacional fundamental right in the Brazilian Constitution, it was not mentioned as a scope of action of the "Programa Minha Casa, Minha Vida" ("My Home, My Life Program"). This research concludes that the development of human capital and social networks are essential to the full implementation of the guidelines of the Brazilian National Policy Agenda of the homeless, as well as its permanent reformulation.

Keywords: Homelessness; right to adequate housing; effectiveness of fundamental social rights; rights to the city; social function of urban property; Brazilian National Homelessness Policy.

1 Introdução

O direito à moradia, positivado no art. 6º da Constituição da República de 1988 como direito fundamental social, após o advento da Emenda Constitucional nº 64/2010, já possuía bases normativas precedentes na ordem jurídica internacional - recepcionadas no Brasil - capazes de lhe conferir eficácia.

No entanto, a inclusão deste direito na CR/1988 teve o condão não só de dar maior sustentação à formação de políticas públicas que objetivassem tal eficácia, como também passou a conferir aos cidadãos direitos públicos subjetivos de natureza prestacional.

Análises feitas nas políticas públicas habitacionais brasileiras das últimas décadas (ALFONSIN, 1997; DUARTE, 2012; BONIZZATO, 2007; DIAS, 2011; MENDONÇA & COSTA, 2012) mostraram que as previsões jurídicas do exercício ao direito à moradia foram insuficientes para promover o acesso à moradia adequada e a habitações dignas. Várias foram as causas apontadas, nestes estudos, para tanto: especulação imobiliária; déficit habitacional

brasileiro; dificuldades de acesso a linhas de financiamento para aquisição da moradia própria para o segmento populacional de baixa renda; ausência ou ineficácia das políticas públicas habitacionais; insuficiência de políticas de desenvolvimento urbano, entre outras.

Quanto ao exercício do direito à moradia adequada pela população em situação de rua - comumente denominada “população de rua” -, a realidade não é diferente, notadamente por se tratar de “[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta e a falta de pertencimento à sociedade formal.” (COSTA, 2005, p. 3)

Confrontando as dificuldades de exercício do direito à moradia pelos cidadãos de baixa renda com a população de rua, a questão do exercício do direito à moradia torna-se ainda mais complexa, haja vista as características diferenciadas deste grupo social, bem como das dificuldades até mesmo de compreendê-la, como será visto adiante.

Em algumas hipóteses, inclusive, torna-se difícil distinguir a “população em situação de rua” com “moradores de baixa renda com enormes carências habitacionais”, conforme análise dos conceitos de *homeless* feito pelas Nações Unidas para fins demográficos, conforme apontamentos de Frederico Ferreira (2006, p. 4). Considerando o fato de que o conceito de *homeless* (sem-casa) varia de país para país, por se tratar de uma definição cultural baseada em concepções tais como “moradia adequada”, “padrão mínimo comum de habitação” e “segurança na posse”, esta definição pode ser percebida de diversas maneiras, por diferentes comunidades. (NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 115) Confrontados os possíveis conceitos de *homeless*, as Nações Unidas consideram duas categorias de sem-casa: sem-casa primários (sem-teto ou desalojados)¹ e sem-casa secundários (transeuntes).²

Vieira, Bezerra & Rosa, citados por Costa (2005, p. 3) identificaram na população de rua, ao menos três segmentos: pessoas que “ficam” na rua (situação circunstancial de desemprego e busca de emprego); pessoas que “estão” na rua (pessoas que estabelecem relações com quem vive na e da rua e assumem alguma estratégia de sobrevivência) e pessoas que “são” da rua (estabelecidos na rua e com seqüelas físicas e mentais desta condição).

¹ Esta categoria inclui pessoas que vivem nas ruas ou sem um abrigo, que se enquadrariam no âmbito de pessoas que vivem em alojamentos. (NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 115) “Primary homelessness (or rooflessness). This category includes persons living in streets or without a shelter that would fall within the scope of living quarters.”

² Esta categoria pode incluir os seguintes grupos: (i) pessoas sem lugar de residência habitual que se deslocam frequentemente entre vários tipos de alojamento (incluindo residências, abrigos ou outras habitações); (ii) pessoas que residem normalmente, por muito tempo, em abrigos ou programas similares para desabrigados (também chamados “transeuntes”). (NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 115) “Secondary homelessness. This category may include the following groups: (i) Persons with no place of usual residence who move frequently between various types of accommodation (including dwellings, shelters or other living quarters); (ii) Persons usually resident in long-term (also called “transitional”) shelters or similar arrangements for the homeless.

O Decreto nº 7.053/2009, que “Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências” (BRASIL, 2012a), no seu parágrafo Único, do art. 1º, define a população em situação de rua como

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. (BRASIL, 2012a; grifos acrescidos)

A cidade, para este grupo é, ambigualmente, “[...] o *locus* de provisionamento mínimo das necessidades, com seus becos e restos, e o *locus* de sua reiterada rejeição e recriminação, negando-lhe uma vida privada e coletiva dignas.” (VALÊNCIO et al., 2008, p. 589)

Historicamente, a atuação do setor público municipal sobre os problemas que afetam a população em situação de rua, ora estão temporalmente e contextualmente defasadas em relação à situação fática destas populações, ora têm sido construídas sob viés não inclusivo³, chegando, em determinados casos, até mesmo a caráter higienista⁴ ou facista⁵. As medidas descritas têm como conseqüências: a estigmatização, a desfiliação e a desritualização da população em situação de rua, conforme estudo realizado por Valêncio e outros (2008).

Do ponto de vista jurídico, **três ordens de questões** acerca do direito à moradia adequada da população em situação de rua podem ser levantadas: a primeira refere-se aos contornos da ideia de “função socioambiental da propriedade” - inclusive da propriedade pública – indispensável para discutir-se o acesso à propriedade urbana da população em situação de rua; a segunda diz respeito à questão da gestão democrática das cidades, colocada

³ Cite-se, à título de exemplo, a operação realizada no início de 2012 na Região conhecida como cracolândia, em São Paulo. Segundo notícias veiculadas à época: “Combate ao crack é usado para remover moradores de rua em SP, dizem especialistas. Prisões não ajudariam a resolver o problema das drogas na capital paulista”. *R7 Notícias*, 30/05/2012. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/combate-ao-crack-e-usado-para-remover-moradores-de-rua-em-sp-dizem-especialistas-20120530.html>> e “Operação na Cracolândia resulta em 85 internações. Desde o dia 3 de janeiro, 5.901 pessoas foram abordadas na região”. *R7 Notícias*, 17/01/2012. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/operacao-na-cracolandia-resulta-em-85-internacoes-20120117.html>> Outras ações no mesmo sentido realizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, entre outras capitais do Brasil, foram descritas no estudo realizado pelo CENTRO GASPARD GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, 2012.

⁴ Na reportagem divulgada por Sangiovanni, segundo a qual em São Paulo, a “Prefeitura faz muro para sob viaduto para tirar moradores de rua” (2008), este viés higienista ficou caracterizado.

⁵ Facista foi a qualificação do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Bitencourt Marcondes, às condutas de agentes do Município de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais, contra a população em situação de rua, que consistia no recolhimento compulsório de seus pertences pessoais. Foi proferida, em 11/07/2013, nos autos do recurso que, confirmando liminar anteriormente concedida, proibiu que os agentes públicos municipais (Fiscalização e Guarda) e estaduais (Polícia Militar) promovessem este recolhimento compulsório. (MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Agravo de Instrumento nº 1264724-58.2012.8.13.0000. Disponível em: <www.tjmg.jus.br> Acesso em: abr. 2014)

como elemento central para a noção de sustentabilidade das cidades e à construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano. A terceira questão refere-se à eficácia dos direitos fundamentais sociais, que requerem cuja densificação conceitual deve repercutir no exercício dos direitos públicos subjetivos à moradia adequada.

A partir da problemática traçada, tem-se como hipótese de investigação, a nortear o desenvolvimento deste estudo, a suposição crítica segundo a qual o exercício do direito à moradia pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, tendo em vista a utilização, nos processos de aplicação do direito, de concepções de função socioambiental da propriedade, gestão democrática das cidades e eficácia dos direitos fundamentais sociais, descontextualizadas do paradigma do Estado Democrático de Direito. Supõe-se, ainda, que as causas desta ineficácia estejam relacionadas à forma como estão estruturadas as políticas públicas referentes à população em situação de rua, com as de acesso à moradia.

Diante do problema e hipóteses apresentados, o presente trabalho pretende refletir e lançar luzes ao tema do exercício do direito à moradia pela população em situação de rua a partir das políticas públicas positivadas e vigentes no ordenamento jurídico. Para tanto, realizou pesquisa de cunho teórico e qualitativo, mediante coleta de dados primários – dados, planos e programas governamentais, legislação e jurisprudências - e secundários, tais como bibliografia e estudos sobre o tema.

2 Função socioambiental da propriedade e direito à moradia adequada

O direito de propriedade, conceituado historicamente, é a relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito da maneira como estiver juridicamente configurado. Trata-se de princípio consagrado na Constituição da República, entre os direitos e garantias individuais — art. 5º, inciso XXII (BRASIL, 2012c).

Quanto às etapas evolutivas do conceito de direito de propriedade, boa parte da literatura no campo do direito público reconhece duas fases: a do Estado Liberal, na qual a propriedade é configurada como direito individual e absoluto; e a do Estado Social, segundo a qual o regime jurídico da propriedade privada é definido à luz de sua função social, mais recentemente nominada função socioambiental da propriedade e da cidade (FERNANDES, 2006, p. 11). Assim, o exercício do direito de propriedade passa a ser restringido pelo interesse coletivo (art. 5º, inciso XXIII, CF/88). Tal configuração da propriedade também é reconhecida no âmbito do Código Civil vigente (notadamente no art. 1.228 da Lei nº

10.406/2002)

Ao se referir à evolução do conceito de propriedade, mesmo sob a égide do Código Civil de 1916, Orlando Gomes afirmou que “[...] o próprio preceito legal que assegurou ao proprietário o direito de fruir e dispor da coisa do modo mais absoluto estabeleceu que seu exercício encontraria limites na lei e nos regulamentos.” (GOMES, 2007) No mesmo sentido, acrescentando as variáveis da constitucionalização do direito civil e da função social da posse (TEPEDINO, 2004 e MILAGRES, 2011).

A Constituição da República também inscreveu a propriedade privada e sua função sociambiental como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III). Para José Afonso da Silva esse fato foi muito importante para estruturar o regime da propriedade privada em nosso direito, pois:

[...] ela não mais poderá ser considerada puro direito individual, relativizando-se seu conceito e significado, especialmente porque os princípios da ordem econômica são preordenados à vista da realização de seu fim: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.* (SILVA, 1995, p. 743)

Atualmente não há que se falar de conceitos estanques entre propriedade privada e propriedade urbanística, pois deve-se conciliar os direitos subjetivos individuais com os interesses da comunidade. Os institutos jurídicos limitativos do direito de propriedade vão aparecendo e se fortalecendo na ordem jurídica brasileira na medida da necessidade da compatibilização entre a propriedade privada com a sua função socioambiental e os direitos individuais e coletivos.

Após o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a configuração do regime jurídico da propriedade urbana passou a se estruturar em dois pilares: 1. a função socioambiental da propriedade e 2. a gestão democrática da cidade.

A propriedade urbana, contemporaneamente, tem conformação jurídica mais complexa do que em momentos históricos anteriores, pois é constituída e condicionada também pelo Direito Urbanístico, a fim propiciar habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana, entendidas como as principais funções urbanísticas tratadas pela legislação brasileira.⁶

O direito de propriedade urbana, nesse contexto, encontra-se submetido à função

⁶ Para Jorge Bernardi, podem ser identificados três grupos de funções sociais da cidade: funções urbanísticas, de cidadania e de gestão. São convencionadas como funções sociais urbanísticas: habitação, trabalho, lazer e mobilidade; funções de cidadania: educação, saúde, segurança e proteção; e as funções de gestão: prestação de serviços, planejamento, preservação do patrimônio cultural e natural e sustentabilidade urbana. (BERNARDI, 2006, p. VI)

pública do urbanismo, prevista na Constituição da República de 1988, que engloba, entre outros aspectos:

- a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*);
- o plano diretor, definido como o instrumento básico de política e desenvolvimento urbano para cidades com mais de 120 mil habitantes (art. 182, §1º);
- o regime urbanístico do solo (art. 182, §2º e §4º);
- a intervenção do Estado no exercício das faculdades dominiais relativas do uso do solo e à faculdade de construir, tais como a desapropriação comum e a desapropriação sanção (art. 182, §§3º e 4º) e a usucapião pró-moradia (art. 183).

O princípio da função socioambiental da propriedade deve ser visto de forma sistêmica e conciliar interesses individuais e sociais.

A função social da propriedade representa a garantia de que o uso da propriedade seja socialmente útil e adequado. A propriedade só se justifica na medida em que concorre para o bem comum e que cria utilidade e riqueza. Desse modo, o proprietário tem domínio sobre a coisa e não pode perdê-la sem indenização, mas tem que usá-la de forma compatível com os princípios reitores do sistema normativo, pois a propriedade não é um fim em si mesmo, e sim instrumento que deve cumprir sua função social no atingimento do bem-estar geral.

Segundo Liana Portilho Mattos, a disciplina jurídica da função social da propriedade, deste modo, configura-se a partir do seguinte quadro:

[...] i) a função social da propriedade urbana é um conceito aberto cuja matriz encontra-se na Constituição Federal de 1988; seu conteúdo mínimo é dado pelo Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001) e complementado pelo Plano Diretor de cada Município, quando houver; ii) a função social da propriedade rural, um conceito fechado e predeterminado, tem sua matriz no Estatuto da Terra de 1964 e sua reafirmação dada pela Constituição de 1988. (MATTOS, 2003, p. 96)

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo objetivo é o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade, a ideia de que o princípio da função social da propriedade urbana era comando constitucional meramente programático, foi definitivamente substituída pelo reconhecimento de que tal princípio é um preceito imperativo ao ordenamento e desenvolvimento urbano.⁷

Ainda conforme Liana Mattos, a efetivação do princípio da função social da propriedade pugna pela aplicação e efetivação de diversos instrumentos aptos a sua concretização, positivados na ordem jurídica brasileira, notadamente na Constituição da República e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), tais como:

[...] a gestão democrática da cidade e a cooperação entre todos os segmentos sociais e o governo

⁷ Cf. nesse sentido, FERNANDES, 2006, p. 3-23.

para consecução do desenvolvimento urbano; a condenação da retenção especulativa de imóvel urbano, que resulta na sua subutilização ou não utilização; o combate à poluição e à degradação ambiental; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda etc. (MATTOS, 2003, p. 95)

Para efetivação do princípio da função social da propriedade, a leitura sistemática da Constituição de 1988 sempre foi mais que suficiente. Todavia, o Estatuto da Cidade é marco importante para o envolvimento da sociedade no processo de redefinição dos espaços urbanos e na consolidação da gestão democrática da cidade.

Nesta perspectiva, cumpre ao Estado fazer valer a função social da propriedade, enquanto ao proprietário, detentor do espaço, assegura-se o direito de uso, fruição, disposição e reivindicação deste, porém este direito tem de ser exercido de forma a atender às necessidades sociais, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.

Percebe-se, com isso, a ruptura da concepção clássica de propriedade urbana, tida como o direito absoluto.

Tal visão, na concepção de Fernandes, concebia a propriedade imobiliária

[...] quase que exclusivamente como uma mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário [Desta forma,] qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e incluyente. (FERNANDES, 2006, p. 8)

A inserção do princípio da função social no conceito de propriedade fez mudar esse próprio conceito para um direito que permite ao seu titular usar, gozar e dispor de certos bens, desde que promova o seu adequado aproveitamento, pois a fonte geradora da limitação ao direito de propriedade é a própria Constituição Federal, mediante “[...] a construção e fortalecimento de instrumentos de aproximação dos diversos segmentos da população junto à elaboração e gestão do planejamento urbano.” (CYMBALISTA, 2006, p. 292)

Maria Coeli Simões Pires, analisando o Direito Urbanístico na Constituição de 1988 e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, traçou diretrizes importantes que deverão nortear o Poder Público, em especial os Municípios, na interpretação da base normativa e das situações de aplicação da função social da cidade, que podem ser perfeitamente utilizadas para a discussão sobre o exercício do direito à moradia pela população em situação de rua. Dentre essas diretrizes, destacam-se as que afirmam que:

[...] a propriedade urbana é inserida no campo do Direito público, devendo, assim, ser regulada pelo direito editado pelas Câmaras Municipais, no que toca à questão da ordenação da cidade, ressalvadas diretrizes de interesses regionais;
[...] a função social como internalidade da propriedade impõe ao titular a obrigação de atender o interesse coletivo;
[...] a abordagem da escassez do solo urbano e da pressão para o acesso à cidade

deve ser feita em face do direito à moradia ou à habitação; (PIRES, 2008, p. 382-383)

Percebe-se, então, na Constituição de 1988, a grande importância da função social da propriedade como direito fundamental. O direito de propriedade deve amoldar-se para que reste configurada a inclusão social e territorial deixando de lado a especulação imobiliária, ou seja, faz-se necessário o conhecimento do verdadeiro alcance do princípio da função social da propriedade como norma de aplicabilidade imediata assim como todos os outros princípios urbanísticos, tais como os elencados por Fernandes (2006, p. 12): o princípio do urbanismo como função pública e não apenas estatal; supremacia do direito público sobre o direito privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas; o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas; a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade; a coesão das normas urbanísticas e o da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

A função social da propriedade é elemento central da discussão do direito social de acesso à moradia adequada e para a aplicação dos instrumentos constitucionais e legais, vez que esta se orienta pelo alcance de sua função social. Ela também possibilita que o poder público - notadamente os Municípios - implemente medidas interventivas à propriedade privada para garantir o direito à moradia à população em geral, nos termos previstos em seu capítulo da política urbana citados anteriormente (art. 182 e segs da Constituição da República de 1988).

A jurisprudência brasileira já reconhece os efeitos da função social da propriedade no exercício do direito à moradia, em favor de ocupantes, ao julgar conflitos entre estes e os proprietários de imóveis urbanos, como relatado por Jorge Luiz Souto Maior⁸.

3 Gestão democrática das cidades e direito à moradia adequada

Para possibilitar o exercício da cidadania, o sistema do direito também deve voltar-se para a construção, consolidação e implementação de procedimentos democráticos que

⁸ Algumas decisões sobre o tema foram referenciadas na sentença proferida pelo juiz Amable Lopez Soto, em janeiro de 2006, nos autos do Processo n. 007.96.318877-9, em trâmite na Vara Cível do Fórum Regional VII de Itaquera. Dentre elas, destaca-se a do TJSP que afirma que “O princípio da função social atua no conteúdo do direito. E, dentre os poderes inerentes ao domínio, previstos no art. 524 do Código Civil (usar, fruir, dispor e reivindicar), o princípio da função social introduz outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário. [...] Assim, o referido princípio torna o direito de propriedade, de certa forma, conflitivo consigo próprio, cabendo ao Judiciário dar-lhe a necessária e serena eficácia nos litígios graves que lhe são submetidos (ApCiv. 212.726-1-8-SP, j. 16.12.1994, Desembargador José Osório)” (SOUTO MAIOR, 2012)

possibilitem aos cidadãos sua participação na gestão urbana.

O processo de democratização vivido pelo País nos últimos vinte anos e o desenho democrático traçado na Constituição da República de 1988 podem ser considerados os principais fatores responsáveis pelo incremento da participação popular e do controle social sobre o desempenho das atividades de interesse público.

O paradigma do Estado Democrático de Direito, traçado no art. 1º da CR/1988, formatou a base segundo a qual inúmeros instrumentos, no plano constitucional e infraconstitucional, acentuam a participação dos cidadãos na gestão administrativa, dentre os quais se destaca, no âmbito da política urbana, a gestão democrática das cidades (art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257/2001).⁹

Maria Coeli Simões Pires e Jean Nogueira demonstram a atual importância da participação popular na administração pública. Afirmam que:

Não obstante, apesar das tensões, e mesmo por causa delas, vai sendo firmada a convicção acerca não somente da possibilidade, como também da necessidade da coexistência complementar das formas diretas e indiretas de participação popular, como meio de intervenção nos mecanismos de tratamento da coisa pública e, notadamente, de ampliação da esfera pública para defesa de interesses difusos. [...]

É de se concluir, por conseguinte, que, nos atuais quadrantes democráticos, o Direito se legitima à medida que concede aos sujeitos de direitos a oportunidade de participar dos processos de criação e aplicação das normas a que serão submetidos, o que pressupõe uma compreensão procedimentalista do atual paradigma de Estado Democrático. (PIRES; NOGUEIRA, 2004, p. 20)

Trata-se, em última análise, de reforçar - ou de radicalizar - a democracia. Para Marçal Justen Filho,

Nenhum mecanismo jurídico formal pode gerar a democracia ou substituir a participação popular como instrumento de controle de poder. [...] A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual [e porque também não dizer coletiva] em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 733)

A gestão democrática das cidades diz respeito a estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade.

Alguns dos instrumentos hoje utilizados pelo Direito Urbanístico na busca pelo exercício da função social da cidade e da propriedade urbana têm encontrado diversas barreiras e divergências que remontam à configuração do direito público na Modernidade, que representou ao mesmo tempo a limitação do poder absolutista oriundo do *Anciën Régime* e a formação de direito para dar respaldo a atuação de uma Administração autoritária. O

⁹ Cf. a explanação sobre todos os instrumentos disponíveis de participação na Administração Pública, nos trabalhos de FREITAS (2003), PEREZ (2004) e SANTOS (2004) e, quanto aos mecanismos específicos da legislação urbanística (DIAS, 2011, p. 332-333 e BUCCI, 2010, p. 335-354).

nascimento deste Direito, diz Maria João Estorninho, “[...] insere-se perfeitamente no contexto da ‘visão liberal do mundo’, assente na separação entre o Estado e a sociedade, por forma a garantir a propriedade e a intimidade, valores fundamentais que o liberalismo procura preservar a todo o custo”. (ESTORNINHO, 1999, p. 31)

Talvez por esta razão — entre tantas outras — tenha ocorrido o fortalecimento do Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito público, com princípios e normas próprias, distintos da atual configuração do Direito Administrativo.

Das consequências sociais e econômicas do paradigma liberal do Direito (exploração do homem, acumulação de capital e revolução industrial), começa a configurar-se o direito materializado do Estado social.

Esse modelo de direito e de Estado passou a preocupar-se com a realização dos direitos fundamentais de caráter social, na tentativa de criar uma situação de bem-estar geral que garantisse o desenvolvimento da pessoa humana, razão pela qual as funções da Administração Pública foram, aos poucos, alargadas. Alterações nas áreas do direito de propriedade e do contrato serviram como demonstração da materialização do direito formal burguês.

Se, por um lado, surge daí a imagem de uma sociedade complexa que vai cada vez mais especificando seus sistemas de ação, de forma que os atores individuais passem a exercer posição marginal de “clientes”, por outro lado espera-se que a Administração Pública possa controlar normativamente as expectativas sociais por meio de atuação dirigente.

O problema que decorre dessa expansão do Estado é a contradição entre o fim (a igualdade) e os métodos (“opressão” burocrática e administrativa) praticados pela Administração Pública. (HABERMAS, 1990, p. 116)

No Estado social, o direito privado, assim como o público, apresenta-se, agora, como mera convenção e a distinção entre eles é tão somente didática, e não mais ontológica. Isso faz com que o *Estado subsuma toda a dimensão do público*, pois deve prover todas as necessidades públicas, tais como saúde, educação, previdência, etc., além de garantir ordem e segurança, fomento, planejamento, dirigismo, prestação, cobertura de necessidades financeiras públicas e proteção do patrimônio cultural.

No Estado Democrático de direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração Pública.

O diagnóstico da mudança de contexto do Direito Administrativo e da necessidade de

sua releitura paradigmática revela-se na seguinte passagem da obra de Marie-Hélène Renaut: “A democracia exige não somente que os cidadãos sejam protegidos contra o poder, mas que participem do exercício do poder que os regem”. (2007, p. 137, tradução livre do francês)

Muito há que se falar dessa transformação paradigmática do Direito Urbanístico rumo à cidadania, como assinala Maria Coeli Simões Pires (2008, p. 377-406). Por ora registra-se a necessidade de sua reflexão no campo teórico para sua incorporação nas práticas da gestão democrática das cidades.

No tocante à gestão democrática da cidade para o exercício do acesso à moradia, o art. 43 do Estatuto da Cidade prevê os seguintes mecanismos de participação: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Dias (2011) e Bucci (2010), ao tratarem da análise panorâmica dos citados procedimentos e Di Sarno (2011), ao discutir a audiência pública em matéria de política urbana, analisam as potencialidades e limites do uso destes instrumentos para a gestão democrática das cidades, voltada para todos os seguimentos sociais.

Daniella Dias, além de demonstrar que o Estado brasileiro ainda não se utilizou de todo o potencial normativo expresso no texto constitucional e no Estatuto da Cidade, no tema da democracia urbana, revela os requisitos necessários para a efetividade da gestão democrática das cidades. Para a autora,

Os ‘resultados’ qualitativos vão depender da efetiva representatividade dos cidadãos e do próprio processo de tomada de decisão política, o que dependerá significativamente dos canais difusores da informação e do nível de consciência, de conscientização e do comprometimento dos cidadãos para refletir sobre os temas-objeto de debates dentro dos processos decisórios paralelamente à existência de efetiva descentralização político-administrativa e democratização da administração pública (DIAS, 2011, p. 398)

É justamente quanto a estes aspectos e requisitos da participação que o problema das políticas públicas em matéria de exercício ao direito à moradia destinado à população de rua encontra seu maior obstáculo.

Na pesquisa nacional coordenada pelo MDS, em 2008, constatou-se que, quanto à participação em movimentos sociais e cidadania, 95,5% dos entrevistados que viviam em situação de rua não participa de qualquer movimento social ou atividade de associativismo. Apenas 2,9% confirmaram participação em algum movimento social ou associação. A maioria (61,6%) não exerce o direito de cidadania elementar que é o voto para a escolha dos representantes parlamentares e dos executivos governamentais, uma vez que não possui título

de eleitor. (BRASIL, 2008a)

Assim, o grau de exclusão da população em situação de rua é tão acentuado, que suas demandas na construção de políticas públicas para o exercício de direitos sociais – em regra não atendidos pelo Poder Executivo - não têm conseguido alcançar os demais âmbitos centrais da esfera público-política, tais como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

No caso deste último, João Maurício Martins de Abreu, ao empreender estudo acerca da efetividade da defesa do direito à moradia no Brasil, com foco em processos judiciais que envolvem assentamentos informais, concluiu que “[...] é dominante um comportamento processual (principalmente do Judiciário) que bloqueia a discussão e aplicação efetiva do direito à moradia em favor dos assentados [...]” (ABREU, 2011, p. 410) Também conclui, na mesma linha que o relatório de monitoramento da moradia adequado encaminhado à ONU, que “[...] *nossos tribunais não enxergam os grupos vulneráveis [...] como titulares do direito à moradia.* (ABREU, 2011, p. 410; grifos acrescentados)

Diante deste contexto, o encaminhamento das demandas da população em situação em rua no âmbito da esfera público-política tem sido feita pelos movimentos sociais mobilizados em torno do problema, notadamente o Movimento Nacional da População de Rua e a Pastoral do Povo da Rua.

4 O direito à moradia adequada como direito fundamental social e seus efeitos jurídicos

Para compreender a moradia adequada como direito fundamental¹⁰ social importante delinear, como feito pela ONU-HABITAT (2010), as dimensões deste direito, que não se resume a “quatro paredes e um teto”. Ele abarca o direito a liberdades (proteção contra o despejo forçado, destruição e demolição da habitação; proibição de ingerências arbitrárias na casa, na família e na privacidade; direito de escolher onde morar, escolher a casa e de circulação) e outros direitos (segurança da posse; restituição da casa, da terra e do patrimônio; acesso não discriminatório e em igualdade de condições a uma moradia adequada, a participação na adoção de decisões vinculadas com a moradia no plano nacional e local; direito às cidades sustentáveis; direito à vida, à saúde, à liberdade de ir e vir, à inviolabilidade do domicílio, à informação, direito do consumidor, direito de defesa e devido processo legal e

¹⁰ Toma-se como concepção de direitos fundamentais, a de Sarlet, para quem “[...] os direitos fundamentais são todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal.” (SARLET, 2008, p. 91)

acesso à justiça).

O direito à moradia adequada também remete ao tema da eficácia dos direitos fundamentais, que enfrentam problemas acerca do reconhecimento do próprio sistema de direitos fundamentais fora do catálogo do art. 5º da CR/1998 e, ainda, se tais direitos podem decorrer de tratados internacionais.

No caso do direito à moradia, como afirmado anteriormente, a sua inclusão no art. 6º da CR/1988 após o advento da EC nº 64/2010, positivou-o como direito social, com conseqüências importantes para a luta por sua eficácia.

Mesmo anteriormente a esta positivação, o referido direito era concebido como direito fundamental, à luz da teoria dos direitos fundamentais implícitos, pois decorrentes do regime político democrático, dos princípios constitucionais fundamentais, art. 1º a 4º CR/1988 e dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos reconhecidos na ordem jurídica interna.

Entre outros instrumentos internacionais de proteção ao direito à moradia adequada, este já estava previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1945), no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), na Convenção Internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965), na Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1965), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) entre outros.¹¹

Assim, desde a positivação desses direitos no ordenamento jurídico brasileiro, o direito fundamental à moradia esteve apto a gerar efeitos, sem necessária interferência do legislador ordinário. Para Sarlet "Todas as normas constitucionais são sempre eficazes e, na medida de sua eficácia (variável de acordo com cada norma), imediatamente aplicáveis" (SARLET, 2007, p. 266)

Dentre os efeitos imediatos do direito social à moradia, traçados em virtude de se configurar como direito social, notadamente após a EC nº 64/2010, podem ser enumerados os seguintes:

- revogação de toda a legislação preexistente;
- vinculação do legislador a seu preceito;
- tornou inconstitucionais os atos normativos editados após a vigência da

¹¹ Cf sobre o direito à moradia no âmbito dos direitos humanos internacionais e seu reconhecimento pela ordem jurídica interna: SAULE JÚNIOR, 2006, p. 217; PLATAFORMA DHESC BRASIL, 2008, p. 12-13; ONU-HABITAT, 2010, p. 51-54; MILAGRES, 2011, p. 92-108.

Constituição, caso colidentes com seu conteúdo;

- passou a servir de parâmetro para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;
- geração de posição jurídico-subjetiva, tomando-se esta, em sentido amplo, e não apenas como direito subjetivo individual.
- passou a evitar a vedação do retrocesso (SARLET, 2007, p. 316-317)

Além desses efeitos, também é possível deduzir das normas definidoras do direito à moradia posições jurídicas subjetivas individuais.

Quando se afirma que o direito à moradia confere direitos de natureza prestacional¹², estes podem ser entendidos no sentido amplo (proteção, participação na organização e no procedimento, criação de estruturas organizacionais, implementação de medidas positivas referentes ao acesso à moradia adequada) e no sentido estrito (prestações materiais sociais e implementação de políticas públicas de acesso à moradia).¹³

Os instrumentos legais de efetivação do direito à moradia previstos no ordenamento jurídico brasileiro atual são múltiplos, podendo ser utilizados para a garantia deste direito à população em situação de rua, os seguintes:

a) **instrumentos de cumprimento e garantia da função social da propriedade:** plano diretor (art. 182, §1º CR/1988), parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art. 182, § 4º, I, CR/1988), IPTU progressivo no tempo (art. 182, § 4º, II, CR/1988), desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, III), direito de preempção¹⁴ (art. 25 a 27, Estatuto da Cidade), outorga onerosa do direito de construir¹⁵ - também denominada solo criado (art. 28 a 31 do Estatuto da Cidade) -, zonas ou áreas especiais de interesse social – ZEIS ou AEIS¹⁶;

b) **instrumentos de regularização fundiária:** usucapião especial urbano (art. 183 CR/1988); concessão especial para fins de moradia (MP 2220); concessão de direito real de

¹² Os direitos prestacionais são comumente denominados pelos doutrinadores como direitos de segunda geração ou dimensão. Surgiram no Estado Social (Séc. XIX) e referem-se a comportamentos ativos do Estado, de dimensão positiva; direitos a prestações sociais estatais; liberdades sociais; de cunho individual. José Luiz Quadros de Magalhães (2000) critica a teoria das gerações de direitos fundamentais com base em uma concepção de “indivisibilidade dos direitos humanos”.

¹³ A sistematização dos efeitos das previsões constitucionais acerca do direito fundamental à moradia foi empreendida por DUARTE, 2012, p. 60-64.

¹⁴ O direito de preempção confere ao poder público municipal, nas áreas definidas no Plano Diretor, preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

¹⁵ Nas áreas definidas no Plano Diretor o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

¹⁶ As ZEIS ou AEIS, definidas no Plano Diretor ou em legislação específica, podem ser utilizadas para a definição de áreas especialmente destinadas à produção de habitação de interesse social e/ou manutenção das comunidades existentes nas cidades.

uso para fins de moradia (Lei nº 11481/2007); legitimação de posse e demarcação urbanística (Lei nº 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida);

c) **instrumentos de gestão democrática das cidades** (discutidos no item 3, acima).

Além da função socioambiental da propriedade (seja ela pública ou privada), a efetivação da gestão democrática das cidades é o instrumento capaz de dar sustentação e legitimidade às políticas públicas urbanas para a garantia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. Isto porque os demais instrumentos de efetivação do direito à moradia – à exceção da usucapião especial urbana, que pode ser requerido diretamente pelo interessado no Poder Judiciário - são manejados pelo poder público municipal no âmbito de sua política de desenvolvimento urbano.

Considerando a configuração jurídica destes instrumentos, alguns problemas podem ser enumerados quanto ao exercício do direito à moradia pela população em situação de rua e que, certamente, contribuem para sua ineficácia.

O primeiro refere-se às dificuldades de participação deste segmento populacional nos instrumentos de gestão democrática das cidades, como já discutido.

O segundo está atrelado ao fato de ser o poder público municipal – na maioria dos instrumentos citados – o ente responsável pelas iniciativas em matéria regulamentação e implantação destes mecanismos de garantia de moradia adequada, gerando problemas na definição interfederativa das políticas públicas da população em situação de rua.

Outro problema diz respeito ao custo dos programas de habitação popular, se considerado o grave problema da especulação imobiliária da terra urbana (MENDONÇA & COSTA, 2012).

Há, ainda, a dificuldade do uso do instrumento da usucapião de bens (notadamente o usucapião especial para fins de moradia previsto no art. 183/CR/1988) como instrumento para a garantia do acesso a moradia a este grupo populacional. As questões que envolvem a discussão do exercício do direito à moradia pela população em situação de rua não se satisfazem apenas com a discussão acerca da função social da propriedade privada, visto que, segundo os levantamentos realizados pela *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua* coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e em outros censos desta população excluída e marginalizada, essas pessoas vivem em áreas públicas, a saber: “[...] em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferro-velho ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas).” (BRASIL, 2008, p. 6)

A maior parte destes locais indicados na pesquisa são áreas públicas classificadas pelo art. 99, I, do Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002)¹⁷ como bens de uso comum do povo¹⁸. Esta categoria de bem público é fruível “[...] indistintamente por quaisquer sujeitos, em concorrência igualitária e harmoniosa com os demais, de acordo com o destino do bem” (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 792)

E justamente por força desta forma de fruição reconhecida pela legislação e doutrina jurídica, Marques Neto (2009, p. 207; p. 209) afirma que o uso comum pressupõe: que a utilização do bem pelos utentes não deve impedir a fruição do mesmo bem pelo demais; representa direito público subjetivo defensável nas vias administrativas e judicial e seu uso pode ser ordenado por intermédio do exercício do poder de polícia.¹⁹

A principal consequência jurídica da ocupação destes bens pela população em situação de rua encontra-se no fato de que os arts. 183, §3º e art. 191, Parágrafo Único da Constituição da República vedam a usucapião de bens públicos²⁰, indicando, assim que a alienação dos bens públicos deve decorrer de decisão (e não omissão) estatal e que, portanto, outras políticas públicas de acesso à moradia, além da prescrição aquisitiva, devam ser estruturadas para o alcance da função social da propriedade pública²¹ e da cidade a este segmento populacional. Como afirma Sílvio Luis Ferreira da Rocha (2005), “[...] os bens do Estado [...] devem atender aos objetivos fundamentais da República, entre eles, o da construção de uma sociedade justa, fraterna e solidária”. Além disso, a função social da propriedade pública pressupõe a coexistência do dever estatal de conferir aos cidadãos, ao mesmo tempo, espaços coletivos de suporte à vida (não comercializáveis), tais como os de circulação e uso coletivo, áreas protegidas e de suporte territorial para o sistema de serviços; bem como a interferência estatal (seja em áreas privadas, seja em áreas públicas) para garantir terra adequada para todas as atividades econômicas e para todos os seguimentos sociais. Assim, moradia e atividades

¹⁷ “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (BRASIL, 2002)

¹⁸ Segundo Floriano Azevedo Marques Neto (2009, p. 202), quatro são os elementos caracterizadores do uso comum: “(i) generalidade; (ii) impessoalidade; (iii) incondicionalidade; e (iv) impregnação nas características do bem”, este último aspecto “[...] expressa que o uso comum se impregna no bem de modo a que a coisa passa a ser determinada pelo uso” (MARQUES NETO, 2009, p. 208)

¹⁹ Para o autor a razão do exercício deste poder de polícia “[...] não advém apenas da condição da Administração de proprietária do bem (disciplina geral do uso consagrado), mas também de um dever mais amplo de cuidar da ordem pública e do convívio harmônico entre os indivíduos.” (MARQUES NETO, 2009, p. 207)

²⁰ “Art. 183 [...] § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”; “Art. 191 [...] Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

²¹ Em que pese haver divergência doutrinária acerca da aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens do domínio público (Cf posição favorável aos bens dominicais em DI PIETRO, 2006 e ROCHA, 2005 e posição pela inaplicabilidade em ABE, 2008) este trabalho advoga e pressupõe a sua aplicabilidade, independente da classificação desses bens. O que pode ser alterado na aplicação do princípio da função social da propriedade aos bens públicos são alguns de seus efeitos, dependendo da classificação dos bens e não a sua incidência.

econômicas para população de baixa renda não podem, simplesmente, ser resolvidos pelo mercado, como afirmam Mendonça & Costa (2012) e, quanto ao caso específico da expulsão dos pobres do centro de São Paulo, Ermínia Maricato (2012) .

Segundo informações da Secretaria do Patrimônio da União em discussão realizada sobre o tema, nem sempre este assunto da função social da propriedade dos bens públicos é discutido em juízo, pois

O direito à moradia e a função social do bem público são temas que não chegam a ser discutidos pelo Poder Judiciário nas causas de reintegração de posse de bens públicos. A ausência de uma problematização leva o Poder Judiciário a proferir decisões que ferem um dos pilares de nosso Estado Democrático, que inclui entre os direitos fundamentais protegidos o direito à moradia, nos termos do artigo 6º da Constituição Federal. (BRASIL, 2012c)

O conteúdo do Plano Diretor dos Municípios e a definição das ZEIS e AEIS também deve ser objeto de discussão no Poder Legislativo Municipal. Além deles, a votação das leis do sistema orçamentário (Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) são instrumentos importantes de efetivação das políticas públicas necessárias ao exercício ao direito à moradia pela população em situação de rua.

Assim, a interpretação dada aos elementos internos do ordenamento jurídico nos processos de construção e aplicação do direito pelas instituições do centro da esfera pública política (Executivo, Legislativo e Judiciário), ainda não possuem as demandas dos movimentos sociais de luta de defesa dos direitos da população em situação de rua apresentadas no processo democrático. O direito à moradia ainda é considerado mera diretriz para o legislador infraconstitucional, sob a perspectiva “programática” dos direitos fundamentais sociais.

5 Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua

A população em situação de rua, conforme censo realizado pelo MDS em 2008, gira em torno de 45.000 adultos, sem contar crianças e adolescentes. (BRASIL, 2008a, p. 3-4)²² O contingente ora descrito equivale a 0,061% da população das cidades pesquisadas.

²² Integraram o censo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais, independentemente de seu porte populacional. Entre as capitais brasileiras não foram pesquisadas São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que haviam realizado pesquisas semelhantes em anos recentes, e nem Porto Alegre, que solicitou sua exclusão da amostra por estar conduzindo uma pesquisa de iniciativa municipal simultaneamente ao estudo contratado pelo MDS (BRASIL, 2008, p. 3). Estudo comparativo sobre os censos realizados, em Belo Horizonte em 1998 e 2005 foi realizado por Ferreira (2006). A Prefeitura Municipal de São Paulo divulgou pesquisa mais recente que

(BRASIL, 2008a, p. 6) Dados mais recentes, relacionados ao censo realizado pelo Município de São Paulo, em 2011, apontam o aumento da população em situação de rua, apesar do crescimento econômico e do emprego nos últimos anos (NAS RUAS E FAVELAS..., 2012) Mesma percepção foi apontada em Belo Horizonte.²³

Entre os dados coletados na pesquisa do MDS e que têm relação com a questão do acesso à moradia da população em situação de rua, os motivos pelos quais essas pessoas passaram a viver e morar na rua merecem ser analisados. Foram elencados como principais fatores: problemas de alcoolismo e/ou drogas (35,5%); desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). (BRASIL, 2008a, p. 7) Dos entrevistados no censo nacional, 71,3% citaram pelo menos um desses três motivos (que podem estar correlacionados entre si ou um ser consequência do outro). Em virtude dessas causas, como assinala Costa (2005, p. 3), essas pessoas passaram a utilizar o espaço da rua como sobrevivência e moradia.

Assim, “A existência de moradores de rua nem sempre decorre de problemas relativos ao deficit habitacional. [...] Há, portanto, aspectos sociais a levar em conta. Ainda assim, é inegável que a falta de habitações só agrava o problema.” (NAS RUAS E FAVELAS... 2012)

A população em situação de rua é composta, em grande parte, por trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada. (BRASIL, 2008a, p. 10). Os níveis de renda são baixos. A maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$ 80,00 semanais. Tais dados desmistificam a percepção social de que esta população vive exclusivamente de esmolas (BRASIL, 2008a, p. 7)

As políticas públicas de atenção à população de rua foram historicamente construídas pelos Municípios, dada a falta de dados de âmbito nacional sobre este grupo e ainda considerando-se a heterogeneidade desta população e as pressões por respostas mais imediatas no âmbito local. Costa analisa que essas políticas públicas municipais, em que pesem serem criativas e inovadoras, são bastante restritas diante da crescente demanda (COSTA, 2005, p. 6) e carecem de recursos necessários (COSTA, 2005, p. 13)

Importante registrar que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua foi realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em

apontou que o total da população em situação de rua na cidade de São Paulo, em 2011, era de 14.478 e que houve aumento de 11,7% em relação a pesquisa realizada em 2009. (SÃO PAULO, 2012, p. 5-6)

²³ Segundo reportagem de Lara e Sarapu (2011): Moradores de rua se multiplicam em BH. Antes limitada à área central, população de rua se multiplica por toda a capital, transformando-se em desafio inflacionado pelo crack. Apesar da percepção de que fenômeno está se agravando, BH não dispõe de dados oficiais atualizados.

2005²⁴. Em 2006 foi constituído grupo de trabalho interministerial, contando com a participação da sociedade civil para a elaboração da política nacional sobre a população de rua (BRASIL, 2008b, p. 2). A Pesquisa Nacional sobre população em situação de rua, por sua vez, foi realizada de agosto de 2007 a março de 2008 (BRASIL, 2008a). Com base nos trabalhos do grupo constituído e nas informações coletadas na pesquisa nacional foi elaborada a “Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua”, em maio de 2008 (BRASIL, 2008b). Em decorrência de todas essas atividades, bem como da mobilização de grupos de defesa da população em situação de rua, foi editado o Decreto nº 7.053/2009, que “Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências” (BRASIL, 2009). É bastante recente, portanto, a preocupação governamental, em âmbito nacional, na construção de políticas públicas para este grupo populacional.

A partir da análise destes documentos, o que pôde ser observado na modelagem das políticas públicas e que culminou na elaboração do citado instrumento normativo (Decreto nº 7053/2009), foi a preocupação com a intersectorialidade governamental no tratamento do problema e a tentativa de envolvimento da sociedade civil na discussão das referidas políticas. Da mesma forma que a política definida nacionalmente, o documento final produzido na 3ª Conferência Estadual de Direitos Humanos, realizada na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 2008, já havia indicado parâmetros para a definição de políticas públicas voltadas para a população em situação de rua, sintetizadas nas seguintes diretrizes:

Garantia das políticas públicas de respeito ao direito das pessoas em situação de rua de permanecer nos logradouros públicos, espaço de existência que lhes restou, efetivando-se espaços essenciais, como banheiros públicos e centros de referência, bem como substituição dos albergues como alternativa para essa população, promovendo a adequação e a reformulação dos abrigos e das repúblicas como espaços inclusivos e de resgate da cidadania; acesso a políticas públicas de habitação, educação, trabalho e renda, com acompanhamento da Defensoria Pública, de equipe profissional interdisciplinar e das entidades da sociedade civil atuantes na promoção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua; criação de novos equipamentos que acolham e atendam as múltiplas demandas que envolvem esse público, como situações de alta hospitalar, tratamento de álcool e drogas; criação de uma Ouvidoria da População em Situação de Rua, para acolher, acompanhar e atender denúncias de violação de direitos. (ASSEMBLÉIA..., 2008, p. 1)

Tais orientações visam, em síntese, como apontado por Costa, a “[...] implementação de políticas públicas capazes de ampliar a abrangência protetiva do Estado

²⁴ Algumas políticas públicas específicas para a população em situação de rua anteriores a este processo foram tratadas no âmbito do Plano Nacional de Assistência Social, em 2004.

para com esse público” (COSTA, 2005, p. 14)

A Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua foi estruturada sobre os seguintes temas: direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano e habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura.

Quanto ao desenvolvimento urbano e habitação, tema que interessa a discussão ora empreendida, foi proposta a seguinte agenda mínima de ações (BRASIL, 2008b, p. 17-18):

1. Criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal.

2. Desenvolvimento e implementação da política de locação social, articulada a outros ministérios e a governos municipais e estaduais, contemplando a possibilidade de estabelecimento de bolsas aluguel e/ou alternativas de moradia compartilhadas, com período máximo de recebimento do benefício.

3. Desenvolvimento de projetos de reforma de imóveis públicos para uso habitacional e enquadramento da população em situação de rua nos programas de habitação de interesse social existentes, com ênfase nas áreas centrais urbanas.

4. Disponibilização de imóveis vazios nos centros urbanos, por meio da articulação entre as esferas de governo para viabilização de projetos de moradia para a população de rua.

5. Incorporação de projetos de geração de emprego e renda, associativismo e capacitação profissional em processos de planejamento das áreas centrais.

6. Mobilização e articulação dos atores no que tange a habitação e trabalho social especificamente voltados para a população em situação de rua.

7. Inclusão de critérios de priorização de projetos que levem em consideração a população em situação de rua nos programas habitacionais financiados pelo Governo Federal, notadamente o FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e o FGTS (Fundo de garantia por Tempo de Serviço).

8. Garantia de integração entre habitação e meios de sobrevivência, tais como proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infra-estrutura etc.

9. Promoção de diálogo entre o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal para a revisão e reformulação das modalidades previstas em programas de habitação de interesse social.

No Decreto nº 7053/2009 (BRASIL, 2012a), o direito a moradia da população em situação de rua foi referenciado tão somente nas seguintes passagens:

- entre os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua (art. 7º, I) encontra-se o de assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de [...] moradia [...].

- houve previsão de regras, condições e financiamento para a criação de redes de acolhimento temporário (art. 8º), que devem estar articuladas com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal (art. 8º, § 4º).

Ao confrontar-se o conteúdo das propostas referentes ao desenvolvimento urbano e moradia da Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua com a norma jurídica editada para regulamentar a referida política, tem-se que esta ficou bem aquém dos avanços obtidos nas discussões promovidas com a interlocução dos atores envolvidos em sua formulação e não assegurou, objetivamente, direito subjetivo de acesso à moradia a esta população.

Como dito anteriormente, o fato de tratar-se de política nacional, em que pese contribuir para sua uniformidade e linhas claras de atuação, requer atuação conjunta entre os entes federativos – o que certamente afetará sua ineficácia.

Ao perquirir o conteúdo atual da mais recente política pública de moradia urbana, denominado “Minha Casa, Minha Vida”, implementado em julho de 2009 (Lei nº 11.977/2009) – antes, portanto, da regulamentação do Programa nacional para a inclusão da população em situação de rua, mas alterado posteriormente em 2010 e 2011 - a população de rua não foi contemplada como área de atuação do Programa, vez que as suas prioridades de atendimento - incluídas pela Lei nº 12.424, de 2011 (art. 7º, III, IV e V) - são: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Não há qualquer menção a programas específicos para pessoas em situação de rua, exceto naquelas hipóteses em que residam em áreas de risco ou insalubre, o que, em regra, não se aplica a população de rua devido a sua transitoriedade no espaço urbano (público e privado).

Um dos grandes problemas dos programas de habitação popular é a sua não priorização pelo setor público, como dito anteriormente e segundo atestam algumas situações fáticas vivenciadas na capital mineira²⁵ e em diversas outras cidades de grande porte

²⁵ Como divulgado em casos recentes de Belo Horizonte, segundo os quais “A história de dois despejos arbitrários em Belo Horizonte mostra a força das pressões imobiliárias nas grandes cidades e o desprezo do poder público pela habitação popular.” (RESENDE; MAGALHÃES, 2011)

brasileiras, como aponta Maricato (2012).

As políticas públicas de acesso à moradia adequada para a população em situação de rua devem trabalhar não apenas a oferta de moradia, mas a geração de renda, a inclusão social e outros problemas que afetam, de forma mais direta e especial, a população em situação de rua. Como afirma Costa “[...] a possibilidade efetiva de saída da rua não se restringe à oferta isolada de moradia” (COSTA, 2005, p. 7) Neste caso, devem ser consideradas políticas habitacionais diferenciadas, tais como aluguel social, recuperação de áreas degradadas para criar espaços de lazer, esporte e cultura para a inclusão (e não expulsão dos moradores).

Pesquisa realizada pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, em parceria com o Instituto Pólis, apontou, por exemplo, que o Programa de locação social foi considerada a principal alternativa para viabilizar moradia digna, no centro de São Paulo, para a população em situação de rua, entre outros segmentos populacionais desfavorecidos (INSTITUTO PÓLIS, 2012). Nesta mesma linha encontra-se o Programa Bolsa Moradia implantado em 2003, em Belo Horizonte²⁶, para desalojados de áreas de risco e a população em situação de rua (Cf. FERREIRA, 2006, p. 9)

Ações de requalificação do espaço urbano podem ser mais adequadas para o exercício do direito à cidade pela população em situação de rua, do que propriamente o acesso isolado à moradia. Nesse sentido, como recentemente noticiado na imprensa mineira,

Tramita na Câmara de Belo Horizonte projeto de lei que prevê o aproveitamento das áreas sob os viadutos da cidade. [...] Segundo o texto, a iniciativa pretende revitalizar áreas degradadas, receber feiras de arte e exposições, instalar locais de apoio a serviços e programas públicos, além de brinquedos, quadras de esporte, pistas de skate e mesas com tabuleiro de jogos. (LARA; SARAPU, 2011)

Trata-se de política pública para a criação de espaços de lazer, esporte e cultura voltados para a população como um todo e não para retirar a população das ruas, no âmbito de política meramente higienista.

As políticas públicas de acesso à moradia da população em situação de rua devem ser construídas sob o viés da cidadania e da emancipação social, utilizando-se da metodologia da constituição de capital social e humano e de formação de redes sociais mistas, como esclarece Miracy Gustin. Para a autora

Uma das questões a serem obtidas pela constituição de capital social e humano em determinada comunidade é, fundamentalmente, torná-la emancipada, ou seja, capaz

²⁶ Segundo dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), em 2011 foram atendidos no programa 16.379 pessoas, não sendo possível, pelos dados apresentados, indicar o número daquelas em situação de rua atendidas. (UBEL, 2012)

de dialogar, influenciar, deliberar e intervir nas decisões do poder público e/ou da própria comunidade. Este deve perceber-se como um ator social capaz de atuar na solução de seus problemas a partir de relações de organização e de solidariedade, minimizando a reiteração das diversas formas de danos econômicos e sociais. Além disso, deve atuar de forma incisiva quanto aos seus próprios interesses. (GUSTIN, 2012, p. 26-27)

A constituição de capital humano e a formação de redes sociais será fundamental, num primeiro momento, para a luta na implementação integral da agenda de ações da Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua, bem como para sua permanente reformulação.

6 Considerações finais

As principais conclusões obtidas no desenvolvimento deste trabalho podem ser consolidadas nas seguintes assertivas:

1. O exercício do direito à moradia pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, tendo em vista a utilização, nos processos de aplicação do direito, de concepções de função socioambiental da propriedade, gestão democrática das cidades e eficácia dos direitos fundamentais sociais, descontextualizadas do paradigma do Estado Democrático de Direito.
2. A inserção do princípio da função social no conceito de propriedade fez mudar esse próprio conceito para um direito que permite ao seu titular usar, gozar e dispor de certos bens, desde que promova o seu adequado aproveitamento, pois a fonte geradora da limitação ao direito de propriedade é a própria Constituição Federal.
3. A função social da propriedade possibilita que o poder público, notadamente os Municípios, implemente medidas interventivas à propriedade privada para garantir o direito à moradia à população em geral, nos termos previstos em seu capítulo da política urbana citados anteriormente (art. 182 e segs da Constituição da República de 1988).
4. A jurisprudência brasileira já reconhece os efeitos da função social da propriedade no exercício do direito à moradia, em favor de ocupantes, ao julgar conflitos entre estes e os proprietários de imóveis urbanos.
5. Em que pese a gestão democrática da cidade ser o pilar das políticas de desenvolvimento urbano e acesso à moradia, o grau de exclusão da população em situação de rua é tão acentuado, que suas demandas na construção de políticas públicas para o exercício de direitos sociais – em regra não atendidos pelo Poder Executivo - não têm conseguido alcançar os demais âmbitos centrais da esfera público-política, tais como o Poder Legislativo e o Poder

Judiciário.

6. O direito à moradia confere a seu titular direitos de natureza prestacional, entendidos no sentido amplo (proteção, participação na organização e no procedimento, criação de estruturas organizacionais, implementação de medidas positivas referentes ao acesso à moradia adequada) e no sentido estrito (prestações materiais sociais e implementação de políticas públicas de acesso à moradia).

7. Na política pública de moradia urbana, denominada “Minha Casa, Minha Vida”, a população de rua não foi contemplada como área de atuação do Programa, vez que as suas prioridades de atendimento são: famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Não há qualquer menção a programas específicos para pessoas em situação de rua.

8. A constituição de capital humano e a formação de redes sociais será fundamental, num primeiro momento, para a luta na implementação integral da agenda de ações da Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua, bem como para sua permanente reformulação.

Tais constatações apontam para a necessidade da mudança do olhar do direito sobre o problema do acesso ao direito à moradia adequada da população em situação de rua.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social á propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, nº 9, fev./março/abr., 2007 Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-9-FEVEREIRO-2007-NILMA%20DE%20CASTRO.pdf>> Acesso em: maio 2012.

ABREU, João Maurício Martins de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática judicial. *Revista Direito GV*, São Paulo, nº 7, v. 2, 391-416, jul.-dez., 2011.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. 3ª Conferência Estadual de Direitos Humanos. Documento final. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/direitosHumanos/documentoFinal.html>> Acesso em: jul. 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERNARDI, Jorge Luiz. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada & direitos sociais*. Curitiba, Juruá, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.) *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal nº 10.257/2001*. 3 ed. São Paulo: 2010. p. 335-354.

BRASIL.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria do Patrimônio da União. Regularização Fundiária e Função Social dos Bens Públicos. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/ap_julia.pdf> Acesso em: ago. 2012c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília: MDS, 2008a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional para inclusão social da população em situação de rua*. Brasília: MDS, 2008b.

BRASIL. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br> Acesso em: jul. 2012a.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Disponível em: <www.presidencia.gov.br> Acesso em: jul. 2012b.

BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Disponível em: <www.presidencia.gov.br> Acesso em: jul. 2012b

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. Moradia é central: lutas, desafios, estratégias. Disponível em: <www.polis.org.br> Acesso em: jul. 2012.

COMBATE ao crack é usado para remover moradores de rua em SP, dizem especialistas. Prisões não ajudariam a resolver o problema das drogas na capital paulista. *R7 Notícias*, 30/05/2012. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/combate-ao-crack-e-usado-para-remover-moradores-de-rua-em-sp-dizem-especialistas-20120530.html>>

COPOLA, Gina. O meio ambiente cultural e sua proteção. *Boletim de Direito Administrativo – BDA*, São Paulo, p. 641-642, jun. 2004.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. *Revista Virtual Textos & Contextos*, Porto Alegre, vol. 4, nº 1, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass>> Acesso em: jul. 2012.

CYMBALISTA, Renato. Política urbana e regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Função Social da Propriedade Pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, nº 6, abr./maio/jun., 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-6-ABRIL-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf>>.

Acesso em: maio 2012.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência Pública na Gestão Democrática da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). 2 ed. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DIAS, Daniela Maria dos Santos. *Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?* 1ª reimp. Curitiba: Juruá, 2011.

DUARTE, Marise Costa de Souza. *Meio ambiente e moradia: direitos fundamentais e espaços especiais na cidade*. Curitiba: Juruá, 2012;

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Reimp. Porto: Almedina, 1999.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. População em situação de rua, vidas privadas em espaços públicos: o caso de Belo Horizonte (1998-2005). Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A096.pdf>

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Org.). *Direito público moderno: homenagem especial ao professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

GARRIDO FALA, Fernando. *Las transformaciones del regimen administrativo*. 2. ed. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. Atualizada por Luiz Edson Fachin. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A governança social em comunidades periféricas e de exclusão: questões de fundo sobre sua efetividade. *Revista Observatório do Milênio de Belo Horizonte*. a 3, ed. 3, jun. 2012, p. 14-35.

HABERMAS, Jürgen. *Écrits politiques: culture, droit, histoire*. Traduction Christian Bouchindhomme, Rainer Rochlitz. Paris: CERF, 1990.

INSTITUTO PÓLIS. Pólis e Centro Gaspar Garcia lançam publicação 'Moradia é Central - lutas, desafios e estratégias'. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/noticias/reforma-urbana/urbanismo/polis-e-centro-gaspar-garcia-lancam-publicacao-moradia-e-central-lutas-desafios-e-estrategias>> Acesso em jul. 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LARA, Maurício; SARAPU, Paula. Moradores de rua se multiplicam em BH Antes limitada à área central, população de rua se multiplica por toda a capital, transformando-se em desafio inflacionado pelo crack. Apesar da percepção de que fenômeno está se agravando, BH não dispõe de dados oficiais atualizados. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 5 out. 2011.

Disponível em:

<http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2011/10/05/interna_gerais,254234/moradores-de-rua-se-multiplicam-em-bh.shtml> Acesso em: jul. 2012.

MAGALHAES, J. L. Q. A Indivisibilidade dos Direitos Humanos. *Universo Jurídico*.

Disponível em: <<http://www.uj.com.br/>> Acesso em: maio 2012.

MARICADO, Ermínia. Terror imobiliário ou a expulsão dos pobres do centro de São Paulo.

Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/erminia-maricato-os-motivos-para-o-terror-imobiliario.html>> Acesso em: jul. 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica*. O regime jurídico das utilidades públicas. Belo Horizonte: Forum, 2009.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Direito à moradia*. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. Agravo de Instrumento nº 1264724-58.2012.8.13.0000. Disponível em: <www.tjmg.jus.br> Acesso em: abr. 2014

MORAES, Germana. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses. *Statistical papers*, New York, Series M. nº 67/Rev.2, 2007. Disponível em:

<http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/docs/P&R_%20Rev2.pdf> Acesso em: jul. 2012.

NAS RUAS E FAVELAS: aumenta número de pessoas vivendo nas vias de São Paulo, apesar do crescimento da economia e do emprego; questão vai além da moradia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 abr. 2012. Caderno Opinião. Editoriais

ONU-HABITAT. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N° 21/Rev.1, 2010. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf>

Acesso em: maio 2012.

OPERAÇÃO na Cracolândia resulta em 85 internações. Desde o dia 3 de janeiro, 5.901 pessoas foram abordadas na região”. *R7 Notícias*, 17/01/2012. Disponível em:

<<http://noticias.r7.com/sao-paulo/noticias/operacao-na-cracolandia-resulta-em-85-internacoes-20120117.html>>

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração democrática: institutos de participação popular na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado democrático de direito. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 51, n. 2, p. 79-148, abr./jun. 2004. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br/revista>. Acesso em: jul. 2012.

PIRES, Maria Coeli Simões. A função social no direito urbanístico e na política urbana: uma nova ordem de sustentabilidade das cidades. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 377-405.

RENAUT, Marie-Hélène. *Histoire du droit administratif*. Paris: Ellipses, 2007.

RESENDE, Douglas; MAGALHÃES, Felipe. As ameaças ao direito à moradia em BH. A história de dois despejos arbitrários em Belo Horizonte mostra a força das pressões imobiliárias nas grandes cidades e o desprezo do poder público pela habitação popular.

Disponível em:

<http://www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_materia.php?codMateria=9038/as-ameacas-ao-direito-a-moradia-em-bh> Acesso em: jul. 2012.

ROCHA, Sílvio Luis Ferreira da. *A função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. *Censo da população em situação de rua na municipalidade de São Paulo (2011): principais resultados*. São Paulo: SEMAD, 2012. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf> Acesso em: fev 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Instrumentos de monitoramento do direito humano a moradia adequada. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 215-250.

PIRES, Maria Coeli Simões. Direito urbanístico, meio ambiente e patrimônio cultural. *Revista de Informação Legislativa*, v. 38, n. 151, p. 207-230, jul./set. 2001.

SANTOS, Jair Lima. *Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da Administração Pública*. 2. tiragem. Curitiba: Juruá, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. 1 ed. 3 tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

PLATAFORMA DHESC BRASIL. Direitos Humanos, Econômicos e Sociais. *Direito humano à moradia e terra urbana* (2008). Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br/index.php?option=com_docman&Itemid=197> Acesso em: maio 2012.

SANGIOVANNI, Ricardo. Prefeitura faz muro sob viaduto para tirar moradores de rua. Subprefeitura da Lapa atendeu a pedidos de associações vizinhas e ergueu paredão de cerca de 5 metros para remover 30 sem-teto. Administração afirma que remoção foi feita para evitar incêndio na ponte, como o ocorrido em 2000, quando havia 55 famílias no local. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1507200831.htm>> Acesso em: jul. 2012.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Uma das maiores agressões aos direitos humanos da história recente do Brasil. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/souto-maior-um-desafio-a-cultura-nacional.html>> Acesso em: jul. 2012.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

URBEL. Divisão Financeira. Bolsa Moradia. Atualizado em 26/03/2012. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8171&lang=pt_br&pg=5580&taxp=0&> Acesso em: jul. 2012.

VALÊNCIO, Norma Felicidade da Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desritualização. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, João Pessoa, v. 7, n. 21, p. 556-605, dez. 2008.