

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

JULIANA BONOME FILIPUS

**DIREITO À MORADIA E A RELATIVIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA DAS
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

SÃO PAULO - SP

2018

JULIANA BONOME FILIPUS

**DIREITO À MORADIA E A RELATIVIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA DAS
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito à
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Michelle Asato
Junqueira

SÃO PAULO

2018

JULIANA BONOME FILIPUS

**DIREITO À MORADIA E A RELATIVIZAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA DAS
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie
como requisito à obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

São Paulo, 06 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Orientadora: Dra. Michelle Asato Junqueira

Prof. (Nome do professor avaliador)

Prof. (Nome do professor avaliador)

Dedico esse trabalho a todos aqueles que estiveram próximos a mim nesta caminhada, dando apoio e suporte necessários para o andamento da minha jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

À Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie que me proporcionou uma experiência acadêmica singular;

Aos professores que corroboraram para minha formação acadêmica, especialmente à professora Michelle pelas orientações;

À minha família, especialmente aos meus pais e irmãos, pela paciência;

Ao meu namorado, pelo incentivo;

Às amigas que construí ao longo dos 5 anos de faculdade, com quem pude dividir experiências acadêmicas e pessoais, e, que foram de suma importância para minha graduação.

“As coisas tangíveis tornam-se insensíveis
à palma da mão.

Mas as coisas findas, muito mais que
lindas, essas ficarão.”

(Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo das condições de vida das pessoas em situação de rua no município de São Paulo e a violação da dignidade destes, em razão, principalmente, da inacessibilidade do direito à moradia. Diante disso, compreende-se que o referido direito constitui elemento nuclear do mínimo existencial, e, por ser assim, optou-se por uma abordagem sobre a atuação estatal e da sociedade em favor dessas pessoas, através de políticas públicas e movimentos sociais, respectivamente, na tentativa de desnaturalizar a marginalização social por elas sofrida, que é pautada na intensa vulnerabilidade que vivenciam nas ruas e oriunda das desigualdades socioeconômicas. Isto, pois, o trabalho preocupou-se em averiguar os mecanismos de ação existentes para proporcionar o direito a ter direitos das pessoas em situação de rua. Sendo assim, utilizando-se o método hipotético dedutivo, por intermédio de pesquisa bibliográfica, buscou-se examinar a relativização da dignidade de quem vive nas ruas, intimamente ligada ao direito social à moradia, a naturalização da exclusão social e a indispensável atuação do Estado e da sociedade em prol dos moradores de rua, a fim de garantir direitos essenciais para uma vida com dignidade.

Palavras-chaves: pessoas em situação de rua; dignidade humana; mínimo existencial, direito social à moradia, marginalização social.

ABSTRACT

The objective of this work is to study the living conditions of people living in a street in the city of São Paulo and to violate their dignity, mainly due to the inaccessibility of the right to housing. In view of this, it is understood that this right constitutes a core element of the existential minimum, and, for that reason, it was opted for an approach on the state and society performance in favor of these people, through public policies and social movements, respectively, in an attempt to denaturalize the social marginalization suffered by them, which is based on the intense vulnerability they experience on the streets and from socioeconomic inequalities. This work, therefore, was concerned with ascertaining the existing mechanisms of action to provide the right to have the rights of street people. Thus, using the hypothetical deductive method, through a bibliographical research, it was sought to examine the relativization of the dignity of those who live on the streets, closely linked to the social right to housing, the naturalization of social exclusion and the indispensable action of the State and society for the benefit of the homeless, in order to guarantee essential rights for a life with dignity.

Keywords: street people; human dignity; minimum existential, social right to housing, social marginalization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO
1 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO	14
1.1 O princípio fundamental constitucional da dignidade da pessoa humana	14
1.2 Reserva do possível e o direito à moradia digna.....	19
1.3 A flexibilização da dignidade humana das pessoas em situação de rua	25
2 O DIREITO À MORADIA E AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.....	32
2.1 O direito fundamental constitucional à moradia.....	32
2.2 Movimentos de luta e efetivação ao direito à moradia em São Paulo.....	40
2.3 A desigualdade social e a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua.....	45
3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA PRATICADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO.....	51
3.1 Políticas públicas como mecanismo de efetivação da cidadania.....	51
3.2 Cenário das pessoas em situação de rua e o problema da moradia em São Paulo.....	58
3.3 A atuação do Estado para promover o direito à moradia na cidade de São Paulo.....	67
CONCLUSÃO
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi estruturado mediante a metodologia de abordagem hipotética dedutiva de pesquisa e procedimento bibliográfico, com a finalidade de compreender a naturalização da flexibilização da dignidade humana das pessoas em situação de rua, atrelada ao direito social à moradia digna, uma vez que se adotou o pressuposto de que este constitui elemento nuclear para o mínimo existencial.

No primeiro capítulo, realizou-se uma análise acerca da dignidade humana como um fundamento da República Federativa do Brasil, o caráter normativo e principiológico da mesma, a sua respectiva conceituação e a compreensão dos elementos necessários para conferir vida digna às pessoas, que se traduz na garantia de acesso e observância dos elementos essenciais para a existência dos indivíduos. Ressalta-se ainda, a possibilidade de otimização da dignidade da pessoa humana a partir de uma análise casuística, com a finalidade de alcançar a justiça e a paz social na relação jurídica de um caso concreto conflituoso.

Neste mesmo diapasão, também foi realizada uma abordagem sobre as limitações ao atendimento de direitos, sendo assim, analisou-se o instituto da reserva do possível e a hipótese em que o mesmo não pode ser invocado pelo Estado, qual seja, para garantia de direitos que compõem o mínimo existencial.

Desta feita, partiu-se de uma análise de alguns autores sobre os elementos essenciais para a vida humana, e entendeu-se pela inserção do direito à moradia digna ao núcleo fundamental, o qual deveria ser assegurado a todos indivíduos sem quaisquer distinções.

Após, verificou-se a maneira com que as pessoas em situação de rua são marginalizadas pela sociedade como um todo, caracterizando o conhecido título de invisibilidade conferido a essas pessoas, que, de fato, vivem em péssimas condições e cravam uma luta diária para sobreviverem no município de São Paulo.

De modo geral, os indivíduos generalizam e naturalizam a exclusão social das pessoas em situação de rua como fruto de alguma escolha, que não lhes interessa saber, nem ao menos tentar oferecer mecanismos, instrumentos e oportunidades para aqueles moradores que querem sair das ruas. Portanto, grande parte da sociedade naturaliza a relativização da dignidade humana da população de rua, sem demonstrar inconformismo com a situação mencionada. Assim sendo, não há, majoritariamente,

impulsão social para auxiliar essas pessoas a terem acesso a perspectivas de melhora de vida. De modo que, é notório que a vida que habita as ruas parece não ter importância, e, por ser assim, a sociedade não apresenta preocupação com a perpetuação da manutenção das vidas violadas em alto grau, que perambulam pelas ruas da cidade de São Paulo.

Em um segundo momento, o trabalho passou a explorar o direito à moradia, sua conceituação, a diferenciação do respectivo direito social e o direito real de propriedade, bem como os entraves para a efetivação do mesmo. Isto, pois, entende-se a importância do referido direito para que haja uma mudança na vida da população de rua e a observância da dignidade da mesma.

Ademais também houve preocupação de estudar a relação da garantia do direito à moradia como uma das principais maneiras de direcionar os moradores de rua, que quiserem, a superarem a respectiva condição de extrema vulnerabilidade, vez que possuir um lugar em que possa se estabelecer, construir identidade com o ambiente e fazer morada é um grande passo para que oportunidades efetivas de mudança de vida lhes sejam ofertadas. Além de que, com a concreção do direito supracitado, é possível resgatar um sentimento subjetivo das pessoas que se traduz no auto reconhecimento de sentir-se vivendo com dignidade.

Além do mais, houve a preocupação de trazer à tona os movimentos de luta por moradia e a maneira que conseguem realizar movimentações do Poder Público, como, por exemplo, a atuação de organizações que culminou na Política Nacional da População de Rua.

Outrossim, o estudo também objetivou compreender as motivações da marginalização social dos moradores de rua, que em via de regra estão diretamente ligadas as desigualdades sociais, o que acaba por ocasionar, por conseguinte, um alto grau de vulnerabilidade desse grupo de pessoas, afinal, os mesmos vivem sem o mínimo do mínimo para a existência humana com dignidade.

Diante disso, restou constatada a necessidade de uma atuação efetiva por parte do Estado para que se desnaturalize tal condição, e ocorra uma transformação na passividade social com relação à invisibilidade e as péssimas situações de vida dos moradores de rua. Afinal, se considerado que a população de rua não tem local de fala, o advento da mudança só será possível com a modificação da consciência da sociedade. Ou seja, é imprescindível que o véu que transpassa esses indivíduos seja retirado, e a sociedade enxergue a anormalidade da naturalização da exclusão social,

e, assim, a mesma junte esforços com o Estado para que ambos atuem em favor do grupo vulnerável.

Para tanto, no terceiro capítulo, realizou-se uma abordagem sobre a necessidade da ação do Estado em prol dessas pessoas, haja vista os objetivos da República Federativa do Brasil, como erradicar a pobreza e acabar com as desigualdades sociais, bem como a promoção do bem a todos, sem quaisquer distinções, motivo pelo qual, inclusive, a vida vivida por essas pessoas precisa de maior atenção por parte do Estado, a fim de que se concretize os objetivos constitucionalmente previstos.

Ora, assim, o presente preocupou-se com a caracterização das ações estatais que se perfazem por intermédio de políticas públicas, e, deste modo, foram feitas conceituações, explanação acerca dos elementos constituintes da mesma, e, do ciclo das políticas públicas, para assim, clarear o entendimento acerca do assunto e as possibilidades do Estado para garantir dignidade para as pessoas em situação de rua.

Feito isso, passou-se a análise do perfil das pessoas que se encontram nas ruas no município de São Paulo através do Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo¹, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), com o fim de esboçar quem são as pessoas que vivem nas ruas, a realidade que elas enfrentam, o modo de vida atual das mesmas, as motivações que as levaram para tal situação e as discriminações por elas sofridas. Isto, pois, faz-se importante assimilar a identidade dos sujeitos objetos de estudo deste trabalho, para assim, absorver melhor, as necessidades e anseios dos mesmos, bem como para se pensar os mecanismos de marginalização social que essas pessoas sofrem por parte da sociedade, objetivando a identificação de estratégias para mudança do cenário de exclusão social.

As pessoas que vivem nas ruas parecem estar encobertas por um véu que as oculta, de modo que a sociedade permanece, em sua grande maioria, inerte a situação dessas pessoas, como se o problema delas não lhes afetasse. Ora, ao pensarmos a sociedade como um conjunto, é preciso atuarmos para que todos tenham acesso

¹ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

aos mesmos direitos e possibilidades, e, para tanto, é preciso de conscientização social, e, posterior pressão sobre o Estado para o mesmo cumprir o seu respectivo dever de assegurar direito a todos indivíduos, especialmente, para os mais necessitados e submetidos a violações em grau superlativo.

Assim, ao compreender o perfil social dos moradores de rua, passou-se ao exame da atuação do Estado para promover a moradia em São Paulo, e assim, foram estudados programas estatais de incentivo e promoção do direito social à moradia digna.

Isto pois, inferiu-se a moradia como elemento essencial para o início da mudança da vida dos moradores de rua, a fim de modificar a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram.

Portanto, o trabalho tem por objeto a análise da flexibilização da dignidade humana das pessoas em situação de rua a partir da supressão de direitos fundamentais essenciais a mesma, como é o caso do direito social à moradia.

Por ser assim, o presente ocupou-se de compreender os instrumentos que o Estado e a sociedade podem utilizar para assegurar o acesso ao direito social à moradia digna para população de rua, que em razão da extrema exclusão social, sequer possui direito à voz para pleitearem as suas necessidades.

Logo, o cenário de relativização da dignidade humana das pessoas em situação de rua com relação ao direito à moradia é lastreado na conformação das desigualdades sociais propulsoras do sistema capitalista. E, diante disso, restou demonstrada a necessidade de debates e estudos sobre o tema, de modo que haja uma mudança social que pretenda a consolidação da justiça social a todos, indistintamente.

1 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DO ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabeleceu o Estado Social Democrático de Direito, que tem o dever de assegurar e proporcionar, indistintamente, os direitos sociais preconizados na Carta Magna. Além do mais, o princípio da dignidade da pessoa humana foi intitulado pelos constituintes como fundamento da República, e, por ser assim, é de suma importância a movimentação estatal e social, com o fim de proporcionar o acesso a dignidade a todos. Logo, o Estado não pode se omitir diante de violações à dignidade, uma vez que a mesma consiste em um elemento base para a existência estatal.

1.1 O princípio fundamental constitucional da dignidade da pessoa humana

No período pós-segunda guerra mundial, o mundo foi palco de um ambiente desolador, em que muitos países estavam economicamente quebrados, submersos em um cenário de fome, miséria, impotência, ausência de perspectivas e de grave violações a direitos humanos. Diante disso, foi imprescindível a movimentação estatal para a reconstrução dos mesmos, e, principalmente, para propiciar um ambiente adequado para a retomada do desenvolvimento dos países e o retorno à prosperidade, tanto do ponto de vista econômico, como social.

O movimento do constitucionalismo social do século XX, marcado com a Constituição do México de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, foi responsável pela alteração da postura do Estado com relação a sociedade, de modo que o mesmo se tornou prestacional, e, por conseguinte, garantidor de direitos sociais.

Importa, nesse sentido, compreender o Estado Social, em que o Estado assume papel determinante na sociedade, sendo responsável por assegurar direitos sociais à mesma. Nesse sentido, de acordo com Paulo Bonavides:

O Estado Social, de bases nacionais, busca sob a égide do Estado de direito exercitar um poder democrático, aberto, pluralista e idôneo para conter os efeitos funestos e devastadores das crises de governabilidade.

Em geral, são crises derivadas da incapacidade e da incompetência de quem governa sem a visão republicana do poder, rendido ao egoísmo dos estamentos elitistas, os mais empenhados em revogar ou derruir a

normatividade jurídica do sistema social de proteção ao trabalho estabelecido contra agressões do capital.²

Desta feita, observa-se que o Estado social costuma ser precedido de crises que levam inseguranças e incertezas a população, de modo que a mesma passa a invocar ação estatal sobre a concessão e efetividade dos direitos sociais pela sociedade.

Ademais, consta no preâmbulo da Constituição Federal de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Desta feita, é importante registrar o compromisso da Constituição de 1988 em instituir um Estado Democrático que tem por objetivo a garantia de direitos sociais e individuais, de modo que, temos, assim, o Estado Social Democrático de Direito.

Nesse sentido, sobre a natureza do Estado, entende o autor Ingo Wolfgang Sarlet que “(...) o Estado de Direito em sentido material (e formal) é, como já adiantado, *sempre um Estado Constitucional e Democrático de Direito, que também pode ser designado de um Estado da Justiça e dos Direitos Fundamentais (...)*”³.

Neste cenário, a dignidade da pessoa humana constitui fundamento da República Federativa do Brasil, conforme preconiza o artigo 1º, da Constituição Federal de 1988⁴, e, por ser assim, é basilar para o ordenamento jurídico brasileiro, o qual sempre deve ser interpretado à luz da Constituição.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet:

Na sua perspectiva principiológica, a dignidade da pessoa, atua, portanto – no que comunga das características das normas-princípio geral – como um mandato de otimização, ordenando as possibilidades fáticas e jurídicas existentes, ao passo que as regras contêm prescrições imperativas de conduta.⁵

² BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 138.

³ SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.273.

⁴ Art. 1º, CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana.

⁵ SARLET, op. cit., p.87.

Ou seja, além de constituir um fundamento, a dignidade humana também é um princípio, que deve ser observado em todas as circunstâncias, e, caso necessário, otimizado, a depender do caso concreto, com o fim de alcançar a paz e o equilíbrio social.

O conceito da dignidade da pessoa humana para Flávia Piovesan encontra-se diretamente relacionado com a qualidade da condição humana, e, por este motivo, o ser humano é sujeito de direitos⁶. Sendo assim, é possível verificar que a dignidade é intrínseca ao homem, de modo que para Flávia Piovesan “todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano”⁷.

O princípio fundamental da dignidade humana encontra-se evidenciado no preâmbulo da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que o reconhece como “inerente a todos os membros da família humana”, e também se consubstancia em seu artigo 1^o⁸, o qual preconiza que todos os indivíduos possuem igualdade com relação a dignidade e direitos.

Diante da expressiva e natural importância da dignidade, o tratamento com relação a ela deve ser igualitário a todos indivíduos sociais, uma vez que a mesma se configura como atributo intrínseco e inerente ao ser.

Nesse mesmo diapasão, Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) a dignidade – ao menos de acordo com o que parece ser a opinião largamente majoritária – independe das circunstâncias concretas, já que inerente a toda e qualquer pessoa humana, visto que, em princípio, todos – mesmo o maior dos criminosos – são iguais em dignidade, no sentido de serem reconhecidos criminosos – ainda que não se portem de forma igualmente digna nas suas relações com os seus semelhantes, inclusive consigo mesmos.⁹

Outrossim, para o autor supracitado, a dignidade está intimamente ligada a subjetividade dos seres humanos, não podendo, portanto, se esvaír, de modo que ela precisa ser promovida e preservada pelo Estado¹⁰.

A dignidade humana, ainda, para Ingo Wolfgang Sarlet:

⁶ PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 188.

⁷ Ibidem, p. 188.

⁸ Art. 1^o, Declaração Universal de Direitos Humanos: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.”

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.54

¹⁰ Ibidem, p. 192.

Qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹¹

A opção do Constituinte de alocar a dignidade da pessoa humana no Título I Dos Princípios Fundamentais da Carta Magna demonstra tamanha importância do referido postulado, bem como a sua característica diretiva para a interpretação do texto constitucional.

Nesta mesma direção, Ana Paula de Barcellos:

A ordem jurídica brasileira como um todo, tendo a Constituição de 1988 como centro, não é um sistema axiologicamente neutro. Ao contrário, podem existir variadas concepções sobre o direito, o constituinte originário expressou sua opção por uma delas na forma dos princípios fundamentais que escolheu, o que, por evidente, tem repercussão na interpretação das normas jurídicas. Sendo assim, ainda que não seja possível eliminar essa partícula volitiva e indeterminada da interpretação jurídica, e talvez nem fosse aconselhável fazê-lo, é certamente necessário algum tipo de balizamento que limite esse elemento do processo interpretativo, sob pena de frustrar-se a realização dos valores constitucionais pela substituição da concepção de Estado e direito escolhida pela assembléia constituinte por aquela individualmente adotada pelo intérprete (...).¹²

Desta feita, resta evidente a vinculação direta do fundamento constitucional da dignidade humana à interpretação da Carta Magna. Além do mais, para Ingo Wolfgang Sarlet “reconhecida pela ordem jurídica estatal (expressa ou implicitamente), verifica-se que a dignidade da pessoa passou a integrar o direito positivo vigente”¹³.

Tal fato demonstra o reconhecimento de que a instituição do Estado se perfaz em razão da existência do ser humano, e não o contrário, conforme preconiza o autor Ingo Wolfgang Sarlet¹⁴. Desta maneira, cabe ao Estado o incentivo e a efetivação da dignidade a todos indivíduos sociais, a fim de que a fruição deste fundamento ocorra indistintamente.

Vale ressaltar ainda, que para Ingo Wolfgang Sarlet:

Verifica-se que o dispositivo constitucional (texto) no qual se encontra enunciada a dignidade da pessoa humana (no caso, o artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988), contém não apenas mais de uma norma, mas que esta(s), para além de seu enquadramento na condição de princípio e regra (e

¹¹ SARLET, op. cit., p.62.

¹² BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 146.

¹³ SARLET, op. cit., p. 80.

¹⁴ Ibidem, p. 80.

valor) fundamental, é (são) também fundamento de posições jurídico-subjetivas, isto é, norma(s) definidora(s) de direitos e garantias, mas também de seus deveres fundamentais.¹⁵

Em outras palavras, a dignidade da pessoa humana possui uma dupla característica, qual seja, normativa e principiológica, e, nessa seara, defende Ana Paula de Barcellos:

Há um núcleo de condições materiais que compõe a noção de dignidade de maneira tão fundamental que sua existência impõe-se como uma regra, um comando biunívoco, e não como um princípio. Ou seja, se tais condições não existirem, não há o que ponderar ou otimizar, ao modo dos princípios; a dignidade terá sido violada, da mesma forma que as regras são. Para além desse núcleo, a norma mantém a sua natureza de princípio, estabelecendo fins relativamente indeterminados, que podem ser atingidos por meios diversos, dependendo das opções constitucionalmente legítimas do Legislativo e Executivo em cada momento histórico.¹⁶

Por outro lado, Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) quando se fala – no nosso sentir – equivocadamente em direito à dignidade, se está, em verdade, a considerar o direito a reconhecimento, respeito, proteção e até mesmo promoção e desenvolvimento da dignidade, podendo inclusive, falar-se de um direito a uma existência digna, sem prejuízo de outros sentidos que se possa atribuir aos direitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa humana. Por esta razão, consideramos que neste sentido estrito – se um direito à dignidade como concessão – efetivamente poder-se-á sustentar que a dignidade da pessoa humana não é e nem poderá ser, ela própria, um direito fundamental.¹⁷

Registra-se que a compreensão da dignidade humana no ordenamento jurídico importa para o entendimento acerca das discussões nos casos concretos que a envolvem.

Afinal, não é incomum que os princípios constitucionais colidam entre si em determinados casos. Nessas hipóteses, faz-se necessário a realização de ponderação destes, ou seja, uma análise casuística com o fim de verificar qual o princípio irá preponderar para que seja alcançado o equilíbrio social do caso concreto.

Como bem anotado por Ingo Wolfgang Sarlet:

Diante desta dupla dimensão (princípio e regra) peculiar também à norma contida no artigo 1º, inciso III, da nossa Carta Magna, não há como compartilhar – ao menos não de todo – do entendimento do advogado, entre nós, por Ferreira dos Santos, quando, divergindo frontalmente de Alexy, pretende que a dignidade da pessoa humana constitui princípio de feições absolutas, razão pela qual sempre e em todos os casos haverá de prevalecer em relação aos demais princípios, questionando igualmente a coerência lógica do pensamento de Alexy neste ponto. Também no âmbito da doutrina

¹⁵ SARLET, op. cit., p. 83.

¹⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 193

¹⁷ SARLET, op. cit., p.84

germânica há quem tenha contestado o pensamento de Alexy quanto a este aspecto, alegando que a norma consagrada da dignidade da pessoa revela uma diferença estrutural em relação às normas de direitos fundamentais, justamente pelo fato de não admitir uma ponderação no sentido de uma colisão entre princípios, já que a ponderação acaba sendo remetida à esfera da definição do conteúdo da dignidade.

(...) temos por improcedente o questionamento ora referido, já que irremediavelmente o reconhecimento de um princípio absoluto – tal como bem lembra Alexy – contradiz a própria noção de princípios, ao menos de acordo com o entendimento adotado pelo próprio Alexy, o que, de qualquer modo, não impede – ao menos em tese – que se parta de outro conceito de princípios para chegar a resultado diverso. Além disso, resta a evidência, amplamente comprovada na prática, de que o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser realizado em diversos graus (...).¹⁸

Portanto, a dignidade humana, que pode ser traduzida através dos elementos essenciais para uma vida digna, constitui vetor interpretativo do ordenamento jurídico brasileiro, podendo se consubstanciar como fundamento e princípio. Além do mais, ela consiste em um atributo intrínseco do ser humano, sendo indispensável para a promoção de direitos fundamentais individuais e coletivos, embora não seja absoluta, vez que a mesma pode ser objeto de otimização a fim de alcançar a paz social casuisticamente.

Logo, a dignidade da pessoa humana é um instituto jurídico basilar para a estrutura do ordenamento brasileiro. E, por assim ser, é dever do Estado perseguir a sua efetividade para todos, indistintamente, inclusive aos mais marginalizados pela sociedade, como é o caso das pessoas em situação de rua.

1.2 Reserva do possível e o direito à moradia digna

No mundo contemporâneo, uma das barreiras para a efetivação e garantia dos direitos fundamentais e sociais é o orçamento do Estado. É sabido que este deve perpassar por planejamento, que pode variar de acordo com as pretensões do representante do executivo eleito, no entanto, é imprescindível que os orçamentos em geral observem e respeitem o texto constitucional.

Desta feita, importa compreender a reserva do possível, que se traduz na alegação estatal de ausência ou insuficiência de recursos, quando lhe é pleiteado o acesso à direitos. Ou seja, trata-se de um argumento invocado pelo Estado pautado em aspectos econômicos, para legitimar a inefetividade e inacessibilidade de direitos.

¹⁸ SARLET, op. cit., p.88.

O instituto da reserva do possível tem origem histórica na Alemanha, e, de acordo com Christiane Falsarella:

(...) se analisou a constitucionalidade, em controle concreto, de normas de direito estadual que regulamentavam a admissão aos cursos superiores de medicina nas universidades de Hamburgo e da Baviera nos anos de 1969 e 1970. Em razão do exaurimento da capacidade de ensino dos cursos de medicina, foram estabelecidas limitações absolutas de admissão (*numerus clausus*).

Essas restrições de acesso ao ensino superior foram questionadas perante o Tribunal Constitucional Federal Alemão. Alegava-se estar diante de ofensa ao artigo 12, I, da Lei Fundamental alemã, que cuida da liberdade profissional e dispõe que “todos os alemães têm o direito de livremente escolher profissão, local de trabalho e de formação profissional”.¹⁹

Ou seja, o início da discussão que ensejou no instituto da reserva do possível se deu em razão de um questionamento sobre a limitação das vagas no ensino superior, pois, de acordo com Christiane Falsarella, na época, defendiam que a restrição ao acesso às faculdades violaria a liberdade profissional, vez que a formação no ensino superior é anterior e requisito para o exercício da profissão²⁰.

Ocorre que, ainda de acordo com a autora supracitada, o Tribunal entendeu que não restou configurada a referida limitação do exercício livre da profissão e pela impossibilidade de concessão de todos os anseios requeridos pelos indivíduos, em razão da limitação orçamentária estatal²¹.

Por ser assim, é de suma importância analisar um instrumento que pode influir na efetividade dos direitos constitucionais, qual seja a reserva do possível.

Para Ana Paula de Barcellos:

(...) a expressão *reserva do possível* procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por ele supridas. No que importa ao estudo aqui empreendido, a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado - e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta - é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos.²²

Ou seja, em uma definição simplória, a reserva do possível consiste nos limites financeiros do Estado em suas atuações.

¹⁹ FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Disponível em: <https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf>. Acesso em: 23 out. 2018.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 236.

Ocorre que, o referido instituto por muitas vezes é responsável por inviabilizar a concretização de direitos sociais garantidos pela Constituição, vez que o Estado alega insuficiência financeira para a efetivação de diversos direitos. Todavia, o mesmo não pode se apoiar em questões financeiras para deixar de cumprir a sua função prestacional no que tange ao mínimo existencial.

Nesse mesmo raciocínio, Ana Paula de Barcellos:

(...) na ausência de um estudo mais aprofundado, a *reserva do possível* funcionou muitas vezes como o mote mágico, porque assustador e desconhecido, que impediria qualquer avanço na individualidade dos direitos sociais.²³

A promoção de quaisquer direitos pelo Estado, por óbvio, demanda recursos financeiros, todavia, a inacessibilidade dos direitos essenciais para a mínima condição de vida digna não pode ser justificada pela ausência de verba, vez que, em um Estado Social Democrático de Direito o mínimo existencial deve ser garantido a todos os indivíduos sociais, não podendo o Estado alegar insuficiência financeira para tanto.

Também é notório que, para a garantia de alguns direitos são realocados recursos que seriam destinados para outros fins *a priori*. Por ser assim, o Estado precisa realizar escolhas estratégicas mediante planejamento, para assegurar o núcleo essencial mínimo para uma vida digna a todos.

Para Ana Paula de Barcellos, a destinação de recursos “(...) exige o estabelecimento de prioridades e de critérios de escolha caso a caso, que poderão variar no tempo e no espaço, de acordo com as necessidades sociais (...)”²⁴, ou seja, é preciso que o planejamento orçamentário acompanhe os interesses da sociedade. No entanto, ainda para a referida autora, “os recursos disponíveis deverão ser aplicados prioritariamente no atendimento dos fins constitucionais essenciais pela Constituição, até que eles sejam realizados”.²⁵

Desta feita, é indiscutível a existência de limitação orçamentária para efetivação de direitos, entretanto tal insuficiência não é suficiente para justificar o desatendimento dos direitos que compõem o mínimo existencial.

Por ser assim, é importante a conceituação acerca dos direitos entendidos como essenciais para a vida digna, para, justamente, ter conhecimento sobre aqueles

²³ BARCELLOS, op. cit., p. 237.

²⁴ Ibidem, p. 239.

²⁵ Ibidem, p. 242.

que não admitem que o Estado invoque a reserva do possível para eximir-se de assegurá-lo.

Cumprе ressaltar ainda, que o referido conceito pode sofrer variações ao longo tempo, das mudanças das necessidades sociais, bem como de autor para autor, vez que se trata de uma questão iminentemente subjetiva.

Para Ana Paula de Barcellos, “o chamado *mínimo existencial*, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana (...)”²⁶.

Ademais, para Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) o conteúdo do mínimo existencial é limitado por condições de espaço e tempo, bem como implica diálogo com o padrão socioeconômico vigente. De qualquer modo, a garantia efetiva de uma existência digna abrange, de acordo com a compreensão prevalente, mais do que a garantia de mera sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta e não se reduzindo a mera existência física, ou seja aquilo que alguns designam como mínimo existencial fisiológico, mas alcançando também a garantia de um mínimo de integração social, bem como acesso aos bens culturais e participação na vida política, aspectos que dizem respeito a um mínimo existencial e sociocultural.²⁷

Desta maneira, o mínimo existencial se traduz nas mínimas necessidades dos seres humanos para suprirem a sua existência. Todavia, é importante ressaltar que, não existe uma classificação uníssona dos direitos que compõem o referido núcleo, vez que por ser questão dotada de ampla subjetividade, podem existir entendimentos variados sobre a referida composição, deste modo, o autor Ingo Wolfgang Sarlet alega que “(...) a ausência de explicitação da garantia (e do direito) ao mínimo existencial pela Constituição Federal é superada pela inserção da garantia de existência digna dentre os princípios e objetivos da ordem constitucional econômica (...)”²⁸.

Importa ressaltar, portanto, a inexistência de uma classificação sobre a composição do mínimo existencial, o que pode constituir um obstáculo para a garantia do mesmo, vez que por vezes a defesa para a inefetividade de direitos se fará por intermédio do argumento supracitado, qual seja, de que o direito não compõe o mínimo existencial, e, por conseguinte, invocariam o instituto da reserva do possível, com o fim de desobrigar-se de assegurar os direitos aos indivíduos.

Ademais, é necessário frisar, nos termos de Ingo Wolfgang Sarlet:

²⁶ BARCELLOS, op. cit., p. 249.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 309.

²⁸ Ibidem, p. 616.

(...) embora o mínimo existencial esteja em contato com diversos direitos sociais individualmente considerados e existam zonas de convergência quanto aos respectivos conteúdos (âmbitos de proteção), não se pode afirmar que o mínimo existencial equivale (isto é, de confunde com) ao conteúdo essencial dos direitos sociais.²⁹

Portanto, é preciso ressaltar que o mínimo existencial não se confunde com os direitos sociais, ou seja, não são sinônimos. Nesse sentido, a conceituação acerca do tema, por Ingo Wolfgang Sarlet:

(...) o conteúdo do mínimo existencial deve compreender o conjunto de garantias materiais para uma vida condigna, no sentido de algo que o Estado não pode subtrair ao indivíduo (dimensão negativa) e, ao mesmo tempo, algo que cumpre ao Estado assegurar, mediante prestações de natureza material (dimensão positiva).³⁰

Portanto, para o autor o mínimo existencial consiste em um arranjo de elementos essenciais para a uma vida digna, cabendo ao Estado o dever de promover e resguardar o mesmo.

Ademais, importa destacar, ainda, a explicação de Ingo Wolfgang Sarlet acerca do posicionamento da jurisprudência e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

No que diz com a recepção do mínimo existencial no âmbito da jurisprudência brasileira, destaca-se também aqui a atuação do STF, que reconhece proteção ao mínimo existencial tanto na perspectiva de um direito de defesa, quanto no que toca à sua vocação prestacional. Como exemplo da primeira função, ou seja, de um direito à não afetação (não intervenção), podem ser referidas decisões relativas à proibição de confisco (atos com efeito confiscatório). Embora não se trate da posição majoritária, importa consignar a emblemática manifestação dos Ministros Eros Grau, Celso de Mello e Carlos Brito, quando por ocasião do julgamento do RE 407.688-8/SP, em 08.02.2006, divergiram da maioria dos seus pares, ao sustentar que a moradia é necessidade vital do trabalhador e de seu família, cuidando-se, portanto, de direito indisponível e não sujeito a expropriação via penhora embasada em contrato de fiança.³¹

Verifica-se, assim, que não existe uma fórmula para se compreender quais direitos constituem o mínimo existencial.

Embora a autora Ana Paula de Barcellos, tenha afirmado na obra a Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais que “não há quem possa, com seriedade intelectual, afirmar por exemplo, que uma pessoa tem dignidade respeitada (...), se

²⁹ SARLET, op. cit., p. 617.

³⁰ Ibidem, p. 618.

³¹ Ibidem, p. 618.

não dispuser de alguma forma de abrigo”³², ela defende que o mínimo existencial é composto pelo direito a educação, saúde básica, assistência e acesso à justiça.³³

Ao passo que, Ingo Wolfgang Sarlet argumenta pela necessidade de “análise (ou pelo menos a viabilidade de uma averiguação) à luz das necessidades de cada pessoa e de seu núcleo familiar (...)”³⁴. Sendo assim, a composição do núcleo elementar para uma vida digna estaria condicionada aos anseios dos indivíduos, podendo variar a depender das condições e necessidades dos mesmos.

Portanto, em razão do direito à moradia, que será melhor analisado ao longo deste trabalho, tratar-se de direito social, necessário, basilar e condicionante para a plenitude da vida digna, se entende que o direito supracitado deveria ser compreendido como integrante do núcleo vital para a existência humana.

Ademais, segundo Sérgio Iglesias Nunes Sousa:

A moradia consiste em um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais da vida cotidiana, estes, sendo exercidos de forma definitiva pelo indivíduo, recaindo o seu exercício em qualquer pouso ou local, desde que objeto juridicamente protegido. O bem da moradia é inerente à pessoa e independente de objetivo físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, moradia é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial.³⁵

Assim, o direito à moradia digna é inerente ao ser humano, pois ele precisa fruir de condições mínimas de existência, para tanto, é fundamental ao indivíduo social possuir morada, a fim de que possa viver em sociedade, com acesso a outros direitos e perspectiva de vida.

Outrossim, por se tratar de um direito fundamental, diretamente relacionado a dignidade da pessoa humana, ante sua correlação com o direito à vida digna, é inconcebível a violação do referido direito.

Ora, tal posicionamento fica ainda mais evidente no direcionamento da análise para as condições de vida das pessoas em situação de rua, sujeitas a marginalização social e econômica extrema, o que faz com que as mesmas travem uma luta diária pela sobrevivência, em uma cidade que fecha os olhos para sua existência e

³² BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 255.

³³ *Ibidem*, p. 259-301.

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 619.

³⁵ SOUSA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.44.

necessidades, bem como se mantém inerte no que diz respeito a promoção de mecanismos de ajuda a esses indivíduos.

Sendo assim, observa-se a flexibilização da dignidade humana das pessoas em situação de rua, visto que são subtraídas as suas respectivas condições essenciais para existência humana, de modo que elas são submetidas a péssimas condições, sem alimento, sem segurança e sem teto. Ou seja, é como se essas pessoas sequer pertencessem a sociedade.

Deste modo, possuir ou não uma moradia pode ser essencial para o alcance da vida digna para essas pessoas. Ora, havendo um teto para morar, eles possuiriam mais chances de se estruturar e tentar trilhar um caminho diferente em suas vidas, vez que as oportunidades são escassas para quem vive nesse mundo à parte da sociedade.

1.3 A flexibilização da dignidade humana das pessoas em situação de rua

As pessoas em situação de rua encontram-se no ápice da marginalização social, em razão da sua respectiva existência e modo de vida.

A organização da ocupação e uso do espaço na cidade de São Paulo é resultado da segregação socioespacial dos indivíduos. Ou seja, as desigualdades socioeconômicas se refletem na estruturação e ocupação da cidade, de modo que as pessoas com menores condições financeiras, normalmente, se encontram em regiões periféricas, ao passo que, aquelas com maior capacidade econômica, geralmente, estão situadas nos centros econômicos e desenvolvidos da cidade.

Todavia, além dos indivíduos com baixas condições financeiras, existem aqueles sujeitos que possuem menos ainda, que estão submersos em uma vida de intensa miserabilidade, sendo possuidores apenas e tão-somente de suas próprias vidas. Indivíduos estes, que lutam diariamente pela sua existência e não fruem do mínimo existencial digno para o ser humano. Sendo assim, conforme Ana Paula de Barcellos, é possível observar que a vedação ao acesso a dignidade humana acarreta na violação da humanidade do sujeito.³⁶

Ademais, de acordo com Liana Portilho Mattos, “se na concepção platônica, o homem é a alma que se serve de um corpo, tem-se que a moradia é abrigo

³⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 336-337.

indispensável para esse corpo e essa alma”³⁷. Ou seja, a moradia é imprescindível para a consolidação de uma vida digna, vez que é essencial que os indivíduos se identifiquem com um ambiente e nele possam residir, alcançando, assim, perspectivas de vida e direitos que são inacessíveis àqueles que não possuem um teto sobre as suas cabeças.

O direito à moradia compõe-se como um direito social, que passou a integrar a Carta Maior com a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, em razão de movimentações sociais defensoras da moradia digna. Sobre isso, Liana Portilho Mattos:

A menção expressa do direito à moradia como um direito social, traduz-se numa ruptura com a maneira pela qual sempre foi encarada a moradia no Brasil: como um problema, e não como um direito que pode se transformar em solução para outros graves problemas sociais que castigam o país, especialmente a segregação social, espacial, econômica e legal que tem caracterizado vida de tantos homens e mulheres brasileiras.³⁸

Ademais, no município de São Paulo, existe o Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, e em seu artigo 2º, I³⁹, o mesmo delinea como diretriz da política urbana a garantia do direito as cidades sustentáveis, que se perfaz através do direito à terra urbana, moradia, saneamento, infraestrutura, ao transporte, serviços públicos, trabalho e lazer. Sendo assim, nota-se que o direito à moradia também se configura como uma diretriz de política urbana.

Diante disso, é possível notar, mais uma vez, conforme defende Liana Portilho Mattos, a “co-dependência entre os direitos fundamentais”⁴⁰, e, por conseguinte a relação direta da dignidade humana com o direito à moradia digna. Desta feita, violado este, o primeiro também sofre ruptura.

Ao projetarmos luz e atenção às ruas da cidade, é visível a dificuldade das pessoas em situação de rua para a vivência em sociedade. Afinal, essas pessoas apenas subsistem, sem acesso as mínimas condições existenciais do homem, vez que na selva de concreto elas parecem revestidas de invisibilidade, ante a ausência de irresignação da sociedade a fim de promover dignidade a eles, e, conseqüentemente, garantir a igualdade em toda a sociedade.

³⁷ MATTOS, Liana Portilho. Viver, morar, transitar: o homem e a cidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 298.

³⁸ Ibidem, p. 299.

³⁹ Art. 2º, Lei nº. 10.257/2001: “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (...)”

⁴⁰ MATTOS, op. cit., p. 300.

Tal situação parece demonstrar que, em razão das pessoas em situação de rua não possuírem o mínimo existencial, as demais pessoas naturalizam a flexibilização da dignidade dos mesmos. Ou seja, devido aos moradores de rua já serem objetos de marginalização da sociedade, perpetua-se a referida situação, sem perspectiva de melhora de condições para estes.

Nessa perspectiva, Liana Portilho Mattos:

(...) a cidade aparece, portanto como o espaço privilegiado da confirmação da absoluta incompatibilidade entre aplicação seletiva dos direitos fundamentais e sua efetiva proteção e concretização. É impossível dissociar a satisfação do direito individual de ir e vir (que pressupõe transporte adequado), como exemplo, do direito social à moradia para que ao homem seja assegurada uma vida minimamente digna nesse espaço.

(...)

Vê-se, assim, que a vida digna do homem na cidade se vincula à satisfação dessas necessidades vitais, indo além do transporte – liberdade de ir e vir – e da moradia. Entretanto, se é certo que já não há mais muito espaço para a contestação dessa indivisibilidade entre direitos fundamentais, paradoxalmente o mesmo não se pode afirmar acerca da chamada *exigibilidade* desses mesmos direitos, notadamente quando em debate os direitos sociais, com destaque aqui para o direito à moradia. Essa discussão remonta aquela atinente à estrutura dos direitos individuais (de defesa) e dos direitos sociais (prestacionais), na medida em que atribui somente ao primeiro grupo o caráter de direitos subjetivos, passíveis, portanto, de serem “exigidos” judicialmente do Estado.⁴¹

Diante de tal elo, qual seja, da dignidade e o direito à moradia, a discussão sobre a possibilidade de peticionar sobre os direitos individuais e a impossibilidade de pleitear os direitos sociais parece não compreender o tamanho da profundidade da questão, bem como ao fato de que a inaplicabilidade dos preceitos constitucionais são violações, nesta direção, a sensata Liana Portilho Mattos:

(...) a norma constitucional em exame prescinde de especificação concreta, por um lado, mas por outro gera presunção de aplicabilidade imediata, e a sua não inobservância deve ser necessariamente justificada e fundamentada consubstanciando-se em exceção à regra ali inscrita.⁴²

Ainda nesse mesmo sentido, de acordo com Liana Portilho Mattos, há doutrinadores que defendem que os direitos sociais, tal como a moradia, são normas programáticas de eficácia limitada, todavia, é evidente que o legislador se encontra vinculado a essas normas⁴³. Logo, a norma que institui à moradia como direito social onera o Estado do dever de respeitá-la e dar cumprimento a mesma.

⁴¹ MATTOS, op. cit., p. 299.

⁴² Ibidem, p. 302.

⁴³ Ibidem, p. 303.

Ademais, Liana Portilho Mattos, também defende a impossibilidade de invocar a reserva do possível para a inobservância do Estado com relação a promoção do direito à moradia:

Não merecem prosperar os argumentos que justificam um contingenciamento *prima facie* da eficácia normativa do direito à moradia e de outros direitos sociais prestacionais em razão da escassez de bens e recursos por parte do Poder Público. Para aqueles que defendem tal posição, os altos custos necessários à satisfação seriam “limites fáticos” à exigibilidade deles.

(...)

Inobstante a aceitação quase consensual desse limite fático, alguns autores têm sustentado ainda assim a exigibilidade de tais direitos, a depender de seu enquadramento ou não naquele mínimo existencial necessário à vida digna e ainda atendendo-se a chamada “reserva do possível”, na qual é diretivo o princípio da proporcionalidade.⁴⁴

Ressalta-se que reserva do possível para Ana de Paula de Barcellos:

A expressão *reserva do possível* procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por ele supridas. (...) a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta – é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. Em suma: pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refina técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo.⁴⁵

Verifica-se, portanto, que a relativização da dignidade humana encontra justificativa também nos limites orçamentários do Estado, como já explicitado anteriormente. Além de que tal flexibilização também está diretamente relacionada com a própria condição que a sociedade impõe aos indivíduos em situação de rua.

Ademais, conforme J. Bidart Campos German:

(...) los derechos sociales son derechos humanos y, como tales, gozan de una prioridad imperativa exigible que implica el deber de asignarles el máximo posible de recursos, no con un tope arbitrariamente cuantificado por el voluntarismo del estado, sino con el que una escala axiológica señala como necesaria debida, dentro de lo disponible posible.⁴⁶

Logo, existem diversos mecanismos que tentam impor limitações ao acesso irrestrito a dignidade, que importam em restrições a direitos mínimos inerentes a condição humana.

⁴⁴ MATTOS, op. cit., p. 304.

⁴⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 236-237.

⁴⁶ CAMPOS, Germán Bidart. **El orden socioeconómico en la Constitución**. Buenos Aires: Ediar, 1999. p. 343.

No entanto, caso adotemos a ideia de concisão dos direitos fundamentais e sociais no fundamento da República da dignidade humana, nota-se que é preciso que o Estado, que tem sua existência pautada em tal fundamento, não poupe esforços para garantir a sua máxima efetividade para os indivíduos que compõem a sociedade, inclusive os marginalizados.

Além do mais, para Ingo Wolfgang Sarlet “a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (...)”⁴⁷.

Logo, é estritamente necessário que haja atuação estatal e movimentação social em prol da proteção dos direitos essenciais para a existência humana, inclusive, o direito social à moradia digna.

Deste modo, a análise da dignidade e da efetividade dos direitos, em especial o de moradia, das pessoas em situação de rua, demonstra violação expressa dos direitos e garantias fundamentais dessas pessoas, bem como a dificuldade de mudança de vida, em razão da falta de interesse, seja da sociedade, seja do Estado, na alteração deste cenário.

Isto, pois, as desigualdades sociais, massivamente consolidadas, são inerentes ao sistema capitalista vigente, no mesmo raciocínio, Fernando Tadeu David:

(...) em um mundo globalizado – que tem como regra econômica uma ditadura capitalista, onde quem não produz está fora, excluído -, as pessoas em situação de rua estão verdadeiramente fora e excluídas.

(...)

Consumo logo existo; essa é a tônica do discurso moderno em que aqueles que não se submetem aos comandos do consumo, fatalmente estarão de fora, marcados para sempre com o selo da incompetência.⁴⁸

Por ser assim, é evidente o desinteresse na modificação da estrutura socioeconômica e, assim, ocorre a perpetuação da naturalização da exclusão social da população de rua.

A marginalização dos moradores de rua na sociedade é tamanha, que eles sequer parecem ser contemplados pelo direito a voz. A violação com relação a eles é evidente em diversas searas, mas neste trabalho, o foco dar-se-á com relação ao direito à moradia digna.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p.101.

⁴⁸ DAVID, Fernando Tadeu. Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016. p. 365.

A dignidade da pessoa humana é elemento inerente ao ser, e, fundamento da República Federativa, e, deste modo, a mesma se configura como uma das razões da existência do Estado. Outrossim, a efetividade da dignidade humana se configura na medida em que os indivíduos conseguem gozar e fruir dos direitos constitucionais fundamentais e sociais para a promoção de uma vida digna, ou seja, aquela em que há as condições mínimas essenciais para atender as necessidades intrínsecas dos sujeitos, bem como para uma boa convivência em sociedade.

Deste modo, a dignidade e a moradia possuem correlação direta e evidente, haja vista a necessidade de acesso à moradia para a concreção de elementos básicos, bem como a retomada do aspecto subjetivo relacionado ao sentimento de possuir um local para fazer morada.

Por ser assim, as pessoas em situação de rua são diariamente submetidas a uma flexibilização de um atributo intrínseco fundamental, qual seja, da dignidade, pela inacessibilidade do direito à moradia.

Nesse sentido, sobre o dever do Estado de assegurar norma fundamental, vale destacar, Liana Portilho Mattos:

(...) é inegável reconhecer que a esfera das condições mínimas a existência humana, na qual está o direito à moradia, é um limite claro à liberdade de conformação da atuação do Estado, que deve abster-se de atuar de forma contrária ao conteúdo da norma que consagra esse direito fundamental.⁴⁹

Em suma, as pessoas em situação de rua são tolhidas da sua própria dignidade, de modo que o fundamento essencial no ordenamento jurídico, parece não abranger esse grupo social. O reflexo da relativização da dignidade desses indivíduos é observado, especialmente, quando analisadas as condições de sobrevivência dos mesmos, em que eles não possuem moradia, e habitam, transitoriamente, em locais com condições precárias, sem acesso a elementos básicos.

Ou seja, toda a condição em que se circunscreve os moradores de rua demonstra, com clareza, o quanto estes indivíduos sofrem violações todos os dias. De modo que, a sociedade e o Estado parecem não ver, ou fingem não enxergar tal situação, vez que as pessoas que vivem nas ruas estão imersas em uma situação de extrema exclusão social. A consolidação das desigualdades sociais é tamanha, que

⁴⁹MATTOS, Liana Portilho. Viver, morar, transitar: o homem e a cidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 304.

não há irrisignação diante daqueles que não possuem quase nada, e o que possuem, qual seja, sua existência, ainda é submetida a péssimas condições de vida.

Diante disso, faz-se necessária a reflexão: estas pessoas vivem para existir ou existem para viver?

2 O DIREITO À MORADIA E AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O estudo do direito social à moradia importa para a compreensão da relevância e necessidade da sua efetivação aos indivíduos, com o fulcro de atender o fundamento da dignidade da pessoa humana, se o mesmo for entendido como elemento nuclear do mínimo existencial. Deste modo, com relação as pessoas em situação de rua, é imprescindível o conhecimento da importância da concretização do referido direito para aqueles que nada possuem.

2.1 O direito fundamental constitucional à moradia

O direito à moradia consiste em um direito social previsto no artigo 6º⁵⁰, da Constituição Federal, todavia, apesar desta datar de 1988, o referido direito só foi instituído a partir da Emenda Constitucional 26 de 14 de fevereiro de 2000, sob a seguinte justificativa:

A questão do direito à moradia tem sido objeto de aceso e polarizado debate social, tanto em nível nacional como internacional. Fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não-governamentais têm-se reunido nesses dois últimos anos com vistas ao maior encontro de todos os tempos sobre o tema: a Conferência Habitat 11, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a realizada no período de 3 a 14 de junho deste ano.

Para esse evento, o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da conferência) que trata do "direito à moradia". Coubelhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como o Japão, os Estados Unidos e a Coréia (que se posicionam contra a inclusão desse termo na Agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social.

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os "sem-teto" de todo o País, já bastante organizados, ameaçam "pipocar ocupações de terrenos" na periferia das grandes cidades - conforme lê-se nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira "chaga social" para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvemos demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta

⁵⁰ Art. 6º, CF/88: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza, conseqüentemente causa o empobrecimento da Nação.⁵¹

Por tratar-se de direito social, o mesmo integra a Segunda Dimensão dos Direitos Humanos, a qual é oriunda do pós-guerra, em que houve a ascensão do Estado prestacional, que deve promover direitos sociais para todos, com o fim de alcançar a justiça social.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet:

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabara, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo dos direitos, atribuindo ao Estado o comportamento ativo na realização da justiça social.⁵²

Verifica-se, assim, que, em virtude das diferentes necessidades da sociedade oriundas das questões resultantes do pós-guerra, se faz necessário uma atuação distinta do Estado, de modo que ele precisa prestar serviços para a sociedade e corroborar com a mesma, com o objetivo de superar as referidas conseqüências das guerras.

Em que pese a positivação do referido direito após mais de 10 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo o autor Ingo Wolfgang Sarlet “não há mais dúvidas de que o direito à moradia é um direito fundamental autônomo, de forte conteúdo existencial, considerado, por alguns, até mesmo um direito de personalidade”⁵³.

Desta feita, para Sérgio Iglesias Nunes Sousa, o direito à moradia “não recai sobre o objeto, mas no bem (moradia), pertencente à personalidade do indivíduo”⁵⁴, sendo assim, é um direito personalíssimo.

Consiste, deste modo, dever do Estado conferir as condições mínimas existenciais para os indivíduos, sendo a moradia um elemento essencial para tanto, desde que ela possibilite dignidade para os indivíduos.

E mais, segundo José Afonso da Silva:

⁵¹ **DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Ata da 88ª Sessão.** Brasília - DF, 30 maio 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30MAI1998.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p.308-309.

⁵³ *Ibidem*, p. 631.

⁵⁴ SOUSA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.116.

O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência (...) No “morar” encontramos a ideia básica de habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitual, com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanente. O direito à moradia não é necessariamente direito a casa própria. Quer-se que se garanta todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente (...)⁵⁵

Observa-se, portanto, que a inserção do direito à moradia nessas circunstâncias na Constituição Federal de 1988, denota a expressividade da sua relevância para o ordenamento jurídico e na vida dos indivíduos.

Logo, a atuação estatal deve perseguir o cumprimento desta garantia constitucional e possibilitar a moradia digna a todos, no sentido de permitir que os indivíduos sociais tenham possibilidade de fazer morada em um local que lhes promova dignidade e expectativa de melhora de vida.

Desta maneira, portanto, garantindo o direito à moradia, a dignidade humana é promovida, desde que sejam estabelecidas condições mínimas de existência, afinal, não basta apenas um teto, é preciso de um conjunto de condições para vida digna.

Cumprir destacar, ainda, a conceituação do direito à moradia digna, sob os olhos de Roberta Dib Chohfi:

De grande importância é a compreensão do significado da moradia constitucionalmente garantida. E aqui não se pode confundir o exercício inerente aos proprietários de gozar, usar, fruir, dispor, inclusive porque há formas de garantia da moradia apenas com o exercício de um destes direitos.

Ainda, apenas possuir um ou todos os direitos tidos como decorrentes da propriedade não assegura o que é definido doutrinariamente como moradia social, que inclui não apenas o morar e sobreviver, mas sim residir com dignidade, e ter acesso ao saneamento básico, saúde, alimentação, luz, escola e etc.⁵⁶

Nota-se assim, que o direito à moradia instituído pela Emenda à Constituição, não se restringe ao direito a um teto, mas sim a condições dignas de vida, sem violações aos direitos humanos.

Isto posto, observa-se a necessidade de efetivação de elementos essenciais fundamentais as pessoas que vivem nas ruas, que não se resumem apenas na concreção da subsistência dos mesmos.

Por ser um direito intimamente ligado ao mínimo existencial para a plenitude da dignidade humana, é estritamente necessário refletir a necessidade da efetivação

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 314.

⁵⁶ CHOEFI, Roberta Dib. *Regularização fundiária de interesse social: Uma forma de garantir o direito constitucional social à moradia*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. p. 66.

desse direito para aqueles que nada possuem, como é o caso das pessoas em situação de rua, assim, de acordo com Marcelo de Oliveira Milagres:

O morador de rua, porque é pessoa, tem dignidade e o direito fundamental à inclusão social. Inclusão que requer capacidade de fato, realização de escolhas, manifestação de vontade, participação e construção do seu próprio espaço. Nesse sentido, sobrepõe a promoção do direito à moradia como um dever que pesa sobre o Estado, e, também, como dever de integração que alcança o poder particular.⁵⁷

Ou seja, os moradores de rua são pessoas iguais a todos os indivíduos que compõem a sociedade, todavia, encontram-se em uma posição de intensa vulnerabilidade e exclusão social. No Estado Social cabe ao Poder Público o dever da promoção de moradia para essas pessoas, com o fim de promover a justiça social e a integração desses indivíduos com a sociedade, para assim, deixarem a posição de marginalizados e salvaguardar o núcleo elementar para existência humana com dignidade.

Vale destacar que o Estado Social, para Ada Pellegrini Grinover:

(...) o Estado existe para atender o bem comum e, conseqüentemente, para satisfazer os direitos fundamentais e, em última análise, garantir a igualdade material entre os componentes do corpo social. Surge a segunda geração de direitos fundamentais – a dos direitos econômicos-sociais – complementar à dos direitos de liberdade.⁵⁸

Logo, depreende-se que os direitos sociais devem ser efetivados pelo Estado prestacional através das políticas públicas, a fim de garantir a dignidade humana. Deste modo, o direito à moradia digna, que para o presente trabalho é primordial para o mínimo existencial dos indivíduos, precisa ser explorado por planos governamentais, para que o mesmo possa ser proporcionado a todos, inclusive a população de rua.

Nesse interim, Marcelo de Oliveira Milagres:

Cumpra ao Estado, prioritariamente, fornecer às pessoas um mínimo vital, bens com vocação de corrigir as iniquidades. A promoção da moradia deve ser objetivo de uma política transversal, destacando-se, inclusive, medidas de discriminação positiva. Sem observância dos direitos da população de rua,

⁵⁷ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016. p. 769.

⁵⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes et al. **Direito Constitucional, Estado de Direito e democracia**: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 26.

não se combate a pobreza, e, com o empobrecimento, não há ordem jurídica que subsista.⁵⁹

Ora, diante disso, é possível extrair que assegurar o direito à moradia para todos, inclusive para os marginalizados pela sociedade é uma das condicionantes para se alcançar a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, os quais são objetivos da República Federativa Brasileira, conforme preconiza o artigo 3º, inciso III e IV⁶⁰, da Constituição Federal de 1988, e, ao passo que este objetivo é concretizado, é possível promover uma sociedade igualitária, o que também constitui um objetivo da República estabelecido no mesmo artigo, no inciso I⁶¹.

Diante do que foi estudado, as pessoas em situação de rua encontram-se diante da vedação de acesso a um direito constitucional fundamental, que inclusive é diretivo para atuação do Estado, ante a correlação do direito à moradia com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

A referida violação implica na dificuldade de viver em sociedade, vez que ocorre a marginalização do homem, por não se enquadrar nos mínimos padrões sociais, qual seja, não ter moradia, nem estar inserido no mercado de consumo, nessa direção, Liana Portilho Mattos:

Para viver e trabalhar na cidade, é preciso nela morar ou morar próximo a ela (mais regra que exceção no que toca à população urbana de baixa renda). Para trabalhar, morar e viver na cidade, é preciso nela transitar com liberdade de ir e vir por seu território. Comprometida uma dessas necessidades, moradia ou liberdade, a vida do homem na cidade fica ferida de morte na sua dignidade.⁶²

O direito à vida digna do homem importa, necessariamente, a garantia dos direitos individuais e coletivos fundamentais, dentre eles o direito à moradia. De modo que, tal direito deve ser acompanhado de oferecimento de infraestrutura, saneamento, sistema de transportes, dentre outros componentes, que, em conjunto, integram o mínimo existencial para os sujeitos, a fim de promover a dignidade.

⁵⁹ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016. p. 768.

⁶⁰ Art.3º, CF/88: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (...)"

⁶¹ Art. 3º, CF/88: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)"

⁶² MATTOS, Liana Portilho. Viver, morar, transitar: o homem e a cidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 294.

Diante disso, é notória a violação constitucional em torno dos moradores de rua, afinal, a marginalização destes pela sociedade é extrema, que as pessoas parecem não enxergar a situação diante de seus olhos.

Afinal, a invisibilidade das pessoas em situação de rua é resultado da ausência de todos componentes que integram a vida digna.

Portanto, conclui-se que o direito social fundamental à moradia, estritamente coligado a dignidade humana, ante ao fato da sua necessidade para a efetivação das condições de vida mínimas ao ser humano, precisa ser promovido, protegido, e garantido pelo Estado, bem como deve ser considerado mínimo existencial, a fim de que não seja suficiente a arguição da reserva do possível para que o mesmo não seja promovido.

Sendo assim, nota-se que a concreção do direito social em questão é essencial para que seja realizado em plenitude os objetivos estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Um dos desafios do direito à moradia como um dever do Estado são os argumentos contrários fundados na propriedade. Por ser assim, é necessário explanar sobre a diferença entre o direito à moradia e o direito à propriedade.

É de suma importância, frisar que o direito à moradia digna não se confunde com direito a propriedade, o qual trata-se de um direito real, nos termos do artigo 1.225, inciso I⁶³, do Código Civil de 2002, garantido pelo do artigo 5º, *caput*, incisos XXII e XXIII⁶⁴, da Constituição Federal de 1988, e que deve atender a sua função social. Ademais, de acordo com o artigo 170⁶⁵ do mesmo diploma, a propriedade é considerada um dos princípios da Ordem Econômica.

No caso de uma análise da questão urbana, a função social da sociedade consiste em realizar as exigências expressas no plano diretor, e, este, por sua vez, é obrigatório para todas as cidades que possuem mais de 20.000 habitantes, conforme estabelecido pelo artigo 182, §§ 1º e 2º⁶⁶, da Constituição Federal de 1988.

⁶³ Art. 1.225, I CC/02: “São direitos reais: I – a propriedade; (...)”

⁶⁴ Art. 5º, CF/88: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social (...)”

⁶⁵ Art. 170, CF/88: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II – propriedade privada; III – função social da propriedade (...)”

⁶⁶ Art. 182, CF/88: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão

Destaca-se que o Plano Diretor de São Paulo foi estabelecido através da Lei nº 16.050/2014 e possui como objetivo a orientação da organização urbana e seus propósitos devem ser atingidos até 2029, nos termos do artigo 4^o⁶⁷ da respectiva Lei.

A título de esclarecimento, vale ressaltar que, no âmbito do meio rural o atendimento a função social da propriedade se configura com o atingimento do que for estabelecidos em lei sobre o aproveitamento da terra; utilização e preservação do meio ambiente; utilização da terra que promova o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores; e, atendimento as normas relativas as relações de trabalho, de acordo com o artigo 186^o⁶⁸, da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, o direito à moradia “vai além da promoção da segurança de posse, alcançando, sobretudo, medidas de luta contra exclusão e a pobreza”⁶⁹, conforme preconiza Marcelo de Oliveira Milagres.

Ora, se a moradia é um direito social constitucional, que depende, portanto, de uma atuação estatal, não é factível fechar os olhos para os mais necessitados, pelo contrário, é preciso elaborar políticas públicas que os alcancem a fim de, inclusive, promover o fim da marginalização e a redução das desigualdades.

Neste mesmo diapasão, se pensarmos que a população de rua vive com a inacessibilidade condições mínimas de subsistência legitimada pela exclusão social, é preciso que este quadro seja revertido, e, que aqueles que quiserem mudar as suas vidas e trilhar um novo caminho, tenham chances e possibilidades. Para isso, precisamos de forte atuação estatal em prol da socialização dessas pessoas, sem quaisquer distinções.

Afinal, não é palpável que haja uma conscientização social de que todos têm direitos a condições mínimas existenciais, menos aqueles que são marginalizados, em razão da pobreza e falta de morada. Inclusive, é contrassenso negar direitos a aqueles que menos possuem. Estes, por sua vez, deveriam ser abarcados por

urbana. §2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

⁶⁷ Art. 4º, Lei nº 16.050/2014: “Os objetivos previstos neste Plano Diretor devem ser alcançados até 2029.”

⁶⁸ Art. 186, CF/88: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.”

⁶⁹ MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016. p. 780.

programas estatais voltados para a diminuição de suas vulnerabilidades, como a ausência de moradia.

Afinal, observa-se que ter um local para morar altera o modo de tratamento dado as pessoas. E, por ser assim, aqueles que não possuem casa são marginalizados pela sociedade, que, por muitas vezes, inclusive, ignora a existência da população de rua, enquanto que, na verdade, é imperativa a necessidade de atuação ativa da mesma para a promoção de direitos a essas pessoas marginalizadas, que não possuem voz diante da extrema exclusão social.

Dentre os vários problemas para efetivação do direito à moradia, de acordo com Maria Tereza Fonseca Dias temos:

(...) a 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.⁷⁰

No mundo capitalista, as desigualdades sempre foram necessárias como um motor para o sistema funcionar, todavia, é preciso compreendermos que a desigualdade no extremo é desumana.

Nesse sentido, conforme preconiza Gilmar de Assis:

Não é possível a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento nacional, se inexistente a promoção dos direitos sociais dessa significativa parcela de indivíduos que se encontram desprovidos até mesmo do mínimo do mínimo existencial assegurado pela condição de humanos.⁷¹

Ora, se a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária é um dos objetivos da República, é estritamente necessário que essas pessoas tenham acesso à dignidade humana através do alcance de elementos básicos para a vida humana em sociedade.

Resta evidente, que a população de rua possui sua dignidade humana ceifada quando lhes são negados direitos básicos, desde água potável para matar a sede, até um teto para estabelecerem morada. Destaca-se, ainda, que, as posses dessas pessoas, normalmente, são frutos de doações ou por eles encontradas nas ruas. Ou

⁷⁰ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016. p. 439.

⁷¹ ASSIS, Gilmar de. Breves reflexões sobre os direitos da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016. p. 295.

seja, além dessas pessoas viverem sob péssimas condições de vida, só são detentoras de suas próprias vidas, sendo assim, submetidas a menos do que o mínimo para subsistirem.

É inegável que os seres humanos precisam de um espaço com o qual se identifiquem e que possibilite que o mesmo tenha condições mínimas para viver dignamente, e nessa mesma linha de raciocínio, Luis Roberto Barroso “passar fome, dormir ao relento, não conseguir emprego são, por certo, situações de ofensas a dignidade humana”⁷².

Em suma, a vida nas ruas relativiza por completo a dignidade dessas pessoas em um grau, que, por muitas vezes, a sociedade não é capaz de enxergar essas pessoas que vivem em uma miséria econômica e social. Ou seja, esses indivíduos vivem transpassados por uma invisibilidade que os marginaliza cada vez mais e mais, sendo-lhes vedada até mesmo oportunidades, como por exemplo, a dificuldade de conseguir um emprego, a falta de acesso a elementos sanitários básicos, dentre outras coisas, devido à falta de moradia.

É evidente os desafios encontrados para viver nas ruas, de modo que ter um teto, solucionaria boa parte dos problemas enfrentados por essa população excluída, bem como asseguraria dignidade a mesma. Afinal, a eles são negadas as mínimas das mínimas condições de existência, e, por este motivo, essa população enfrenta uma luta diária para se manterem dentro da posição marginalizada que a ele é imposta pela sociedade, sem horizontes de novas possibilidades e perspectivas de reversão de vida.

2.2 Movimentos de luta e efetivação ao direito à moradia em São Paulo

No Estado Social Democrático de Direito a difusão e debates de ideias são importantes e possuem o condão de modificar as disposições normativas com o passar do tempo. Afinal, o Direito deve acompanhar as mudanças da sociedade para não se tornar incompatível com a vida das pessoas, nem mesmo obsoleto. Ou seja, o Direito evolui junto com a sociedade, seus anseios e necessidades.

⁷² BARROSO, Luis Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 296.

Nesse sentido, existem diversos grupos de pessoas que se unem com o fim de alcançar algum direito almejado.

Com relação ao direito à moradia digna, existem vários movimentos espalhados pela cidade de São Paulo reclamando pela efetivação desse direito e lutando para alcançá-lo.

Não há uma apuração ao certo do número exato movimentos que existem na cidade, todavia, os mais conhecidos são o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a Frente de Luta por Moradia (FLM) e a União dos Movimentos por Moradia (UMM).

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto de acordo com o seu sítio eletrônico é conceituado da seguinte maneira:

O MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – é um movimento que organiza trabalhadores urbanos a partir do local em que vivem: bairros periféricos. Não é e nem nunca foi uma escolha dos trabalhadores morar nas periferias; ao contrário: o modelo de cidade capitalista é que joga os mais pobres em regiões cada vez mais distantes.

Mas isso criou as condições para que os trabalhadores se organizem nos territórios periféricos por uma série de reivindicações comuns.⁷³

O movimento da Frente de Luta por Moradia, por sua vez, de acordo com a sua página na internet:

A FLM foi construída ao longo destes anos com o fundamento de que não há como fazer vistas grossas à lentidão e aos possíveis desvios da luta institucional. Por isso, prioriza a luta de base, junto com a população mais pobre da cidade, como forma de despertar consciências e de pressionar o poder público. Como diz seu principal lema, QUEM NÃO LUTA, TÁ MORTO. (...)

A luta da FLM é por uma reforma urbana em que os pobres também morem na região central, que ocupem os espaços já consolidados da cidade, no sentido de diminuir os impactos ambientais com a expansão horizontal da cidade. Luta para que os imóveis de devedores da União, do Estado e do Município sejam espaços para construir moradia popular. Luta por participação popular e por mutirões auto-gestionados.⁷⁴

E, por fim, dentre os movimentos mais conhecidos, temos o União dos Movimentos por Moradia, que, nos termos do seu sítio eletrônico:

A UMM foi fundada em 1987 com o objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão e assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade

⁷³ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (Brasil). **As linhas políticas do MTST**. Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/>>. Acesso em: 09 out. 2018.

⁷⁴ FRENTE DE LUTA POR MORADIA (Brasil). **Luta FLM na história**. Disponível em: <<http://www.portalfilm.com.br/luta-historico/>>. Acesso em: 9 out. 2018.

sem exclusão social. É uma articulação de movimentos que atuam na área de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões ocupações e loteamentos.⁷⁵

Em uma análise geral, em via de regra, o impulso desses movimentos ocorre devido ao alto grau de desigualdade socioeconômica existente, tanto do ponto de vista nacional como na própria cidade de São Paulo.

Nesse sentido, Roberta Dib Chohfi:

Os movimentos sociais pela moradia buscam a liberdade deste cenário perturbador onde diversos são privados de uma habitação digna, por conta da minoria, dotada de poder e capital alicerçados numa estrutura jurídica preocupada em proteger o patrimônio individual (...).⁷⁶

Diante deste cenário, se faz necessária a atuação estatal em prol da efetivação deste direito basilar para dignidade dos indivíduos que vivem excluídos da sociedade, por diversas razões, mas, principalmente, pela ausência de recursos financeiros.

Sendo assim, é possível aferir a grande dificuldade enfrentada pelas pessoas em situação de rua, uma vez que uma parcela dessa população não teve outro destino, que não a rua, em razão da perda de moradia ou por inúmeros outros motivos, vez que, essas pessoas não têm acesso aos elementos nucleares do mínimo existencial.

Para essas pessoas, existem algumas articulações que buscam a inclusão social dos mesmos, como é o caso da Rede Rua, que de acordo com o seu respectivo sítio eletrônico:

A Associação Rede Rua é uma Organização da Sociedade Civil (OSC), entidade beneficente, sem fins lucrativos que atua desde 1991. Nossa missão é contribuir para a construção de uma rede de relações, com intuito de promover o resgate dos direitos à vida digna da População em Situação de Rua.⁷⁷

Além deste, o mais conhecido é o Movimento Nacional da População de Rua, e de acordo com a sua respectiva cartilha:

(...) o Movimento Nacional da População de Rua surgiu para enfrentar os riscos na rua. E mais, para repudiar o preconceito, a discriminação, as

⁷⁵ UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA (Brasil). **História**. Disponível em: <<http://sp.unmp.org.br/historia/>>. Acesso em: 09 out. 2018.

⁷⁶ CHOEFI, Roberta Dib. **Regularização fundiária de interesse social**: Uma forma de garantir o direito constitucional social à moradia. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. p. 50.

⁷⁷ REDE RUA. **Missões e Valores**: Eixos de Atuação. Disponível em: <<http://rederua.org.br/#!/Movimento-Nacional-da-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-realiza-Congresso-em-Minas-Gerais/c1uqf/57cdd98fc75009774134a1ef>>. Acesso em: 10 out. 2018.

violações dos direitos humanos. Surgiu para reivindicar políticas públicas que atender às necessidades e à dignidade humana.⁷⁸

É intuitivo que exista dificuldade das próprias pessoas em situação de rua se organizarem para pleitearem e se manifestarem acerca das suas necessidades, se considerado o alto grau de exclusão social sofrido por essas pessoas, em virtude do modo de vida deles, pela falta de conhecimento e democratização das informações, bem como pela ausência de direito à voz aos excluídos socialmente.

Entretanto, é importante destacar que o Movimento Nacional da População de Rua teve atuação importante para a concreção da Política Nacional da População de Rua.

A Política Nacional da População de Rua se consolidou através do Decreto nº 7.503/2009, segundo o qual, nos termos do artigo 1º, parágrafo único:

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

Além do mais, de acordo com o artigo 5º⁷⁹, do referido decreto, foram estabelecidos os princípios dessa Política, quais sejam a igualdade, equidade, dignidade humana, o direito a convivência familiar e comunitária, a vida, cidadania, atendimentos humanizados e universais, respeito a toda e qualquer diferença, seja de gênero, classe ou religiosa, por exemplo.

Outrossim, o decreto supracitado ainda estabeleceu diretrizes desta Política, quais sejam a garantia de direitos civis, políticos, econômicos, culturais, ambientais; responsabilidade do ente público para elaboração e financiamento; articulação e integração entre os entes federados para promoção da política; integração do Poder Público com a sociedade a fim de dar efetividade para a política; participação da sociedade em todo processo de elaboração e execução das políticas públicas;

⁷⁸ MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA (Brasil). **Conhecer para lutar**: Cartilha para formação política. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

⁷⁹ Art. 5º, Dec. nº 7.503/2009: “São princípios da Política Nacional para a População de Situação de Rua, além da igualdade e equidade: I – respeito à dignidade da pessoa humana; II – direito à convivência familiar e comunitária; III – valorização e respeito à vida e à cidadania; IV – atendimento humanizado e universalizado; e V – respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência.”

incentivar as populações de rua a participarem e avaliarem as respectivas políticas; observância das peculiaridades de cada local do país para o desenvolvimento das políticas públicas; e, a superação do preconceito com relação a esse grupo que vive em alto estágio de vulnerabilidade, nos termos do artigo 6º⁸⁰, do Decreto nº 7.053/2009.

Destaca-se, também, que, o mesmo decreto, ainda, instituiu os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua em seu artigo 7º⁸¹, quais sejam garantir o acesso amplo aos programas, inclusive as políticas públicas de moradia; realização de contagem oficial das pessoas em situação de rua; produzir rede de cobertura aos serviços prestados para as populações em situação de rua; incentivo de pesquisa sobre essas pessoas nas mais variadas áreas de conhecimento; criar centros de defesa; criação de mecanismos de comunicação para o recebimento de denúncias sobre violências cometidas contra moradores de rua; possibilitar que as pessoas em situação de rua tenham acesso a benefícios; buscar

⁸⁰Art. 6º, Dec. nº 7.053/2009: “São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: 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; e X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.”

⁸¹Art. 7º, Dec. nº 7.053/2009: “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; 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.”

meios de articular o Sistema Único Assistencial e o Sistema Único de Saúde; implantação de padrão para os serviços de acolhimento temporário; instituir centros de referência para o atendimento desse grupo vulnerável; promover ações que objetivem acesso à alimentação com qualidade; e instituir programas de capacitação profissional para as pessoas em situação de rua.

Em suma, é possível verificar que apesar das dificuldades para organização de movimentos e grupos que atuam em prol dos moradores de rua, é possível que os mesmos alcancem resultados, como é o caso da referida política. Ademais, nota-se que é de extrema importância uma articulação por parte da sociedade na defesa dos moradores de rua terem direitos, vez que estes não possuem direito a voz, e, por vezes desconhecem as obrigações do Estado Social Democrático de Direito que circunscrevem os direitos fundamentais, sociais e humanos.

2.3 A desigualdade social e a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua

No mundo contemporâneo, em que vigora o capitalismo, as desigualdades sociais configuram-se como condicionantes para o bom funcionamento do sistema.

As disparidades sociais acarretam nas diferentes condições de vida, do ponto de vista econômico e social, vez que se perfaz em razão das diferenças de concentração de riqueza entre os membros da sociedade, que consiste, basicamente, na diferença entre aqueles que possuem alto poder aquisitivo com os que detêm baixo poder econômico. Ora, trata-se de uma distinção econômica, *a priori*, que gera, por conseguinte, em uma série de diferenças, nos mais variados aspectos da vida das pessoas.

Neste interim, com relação a disparidade social da população que vive nas ruas, aduz Fernando Tadeu David:

Existe uma grande diferença entre a pobreza, em que as pessoas têm o mínimo para sua sobrevivência, e a pobreza extrema, em que o Ser Humano é jogado na mais profunda miséria, sem as mínimas condições de sobrevivência. A vivência nas ruas atesta que é preciso mudar essa situação atual. Não podemos viver numa sociedade que tolera essa realidade dura e cruel.
(...)

são cruéis as diferentes formas que levam as pessoas à pobreza, principalmente o isolamento, que as reduz a uma insignificância profunda, além de coloca-las no escuro, em situação de abandono nas ruas.⁸²

A desigualdade social, além da questão econômica, também ocasiona reflexos subjetivos nas pessoas, nesta linha de raciocínio, a socióloga Bader Burihan Sawaia:

A desigualdade social se caracteriza por ameaça permanente à existência. Ela cerceia a experiência, a mobilidade, a vontade e impõe diferentes formas de humilhação. Essa depauperação permanente produz intenso sofrimento, uma tristeza que se cristaliza em um estado de paixão crônica na vida cotidiana, que se reproduz no corpo memorioso de geração a geração. Bloqueia o poder do corpo de afetar e ser afetado, rompendo os nexos entre mente e corpo, entre as funções psicológicas superiores e a sociedade.⁸³

Diante disso faz-se importante a compreensão da essência do conceito de vulnerabilidade, para o Plano Municipal de Moradia de São Paulo:

Vulnerabilidade social consiste numa situação social desfavorável e configura-se por processos e situações sociais que geram fragilidades, discriminações, desvantagens e exclusões da vida econômica social e cultural. As vulnerabilidades são objeto de políticas sociais programáticas que visam à prevenção, proteção básica, promoção e inserção social. Nesta perspectiva o Serviço de Moradia Social vem como apoio nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, prevenindo e evitando o processo de exclusão social. Vulnerabilidade social na ótica da habitação são as situações desfavoráveis para as famílias e indivíduos que não possuem condições físicas, emocionais e materiais para, por conta própria, arcar com condições mínimas de uma moradia digna.⁸⁴

Ou seja, a vulnerabilidade social é caracterizada por um conjunto de aspectos das condições de vida das pessoas, que ensejam em problemas de natureza discriminatória na ausência de oportunidades.

De um modo geral, a exposição a vulnerabilidade aloca as pessoas que vivem nas ruas da cidade em uma posição marginalizada com relação ao resto da sociedade, como se tal condição fosse condão que legitimasse a exclusão dessa população por não estar dentro dos padrões mínimos de vida social com dignidade, o que é inadmissível, afinal, diante disso, o necessário é justamente desnaturalizar a marginalização social e atuar em favor da população necessitada.

⁸² DAVID, Fernando Tadeu. Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016. p. 368-369.

⁸³SAWAIA, Bader Burihan. Psicologia e desigualdade social: uma reflexão sobre liberdade e transformação social. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 21, n. 3, p.364-372, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-71822009000300010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822009000300010>. Acesso em: 12 out. 2018

⁸⁴ SÃO PAULO. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: Anexo 1. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

Neste diapasão, faz-se importante a análise do mapa da vulnerabilidade da cidade de São Paulo, elaborado pela Rede Nossa São Paulo de 2017⁸⁵, segundo o qual as regiões periféricas da cidade possuem maior vulnerabilidade do que a área central da cidade. Afinal, os sujeitos com maior poder aquisitivo costumam se situar no polo econômico, e os de baixa renda, geralmente, se estabelecem em zonas periféricas.

Para um estudo da cidade de São Paulo, cumpre destacar, ainda, a relação da distribuição de renda com a vulnerabilidade de acordo com o Relatório A Distância Que Nos Une realizado pela Oxfam Brasil de setembro de 2017:

São Paulo – Relação entre renda e vulnerabilidade social em 96 distritos – 2010

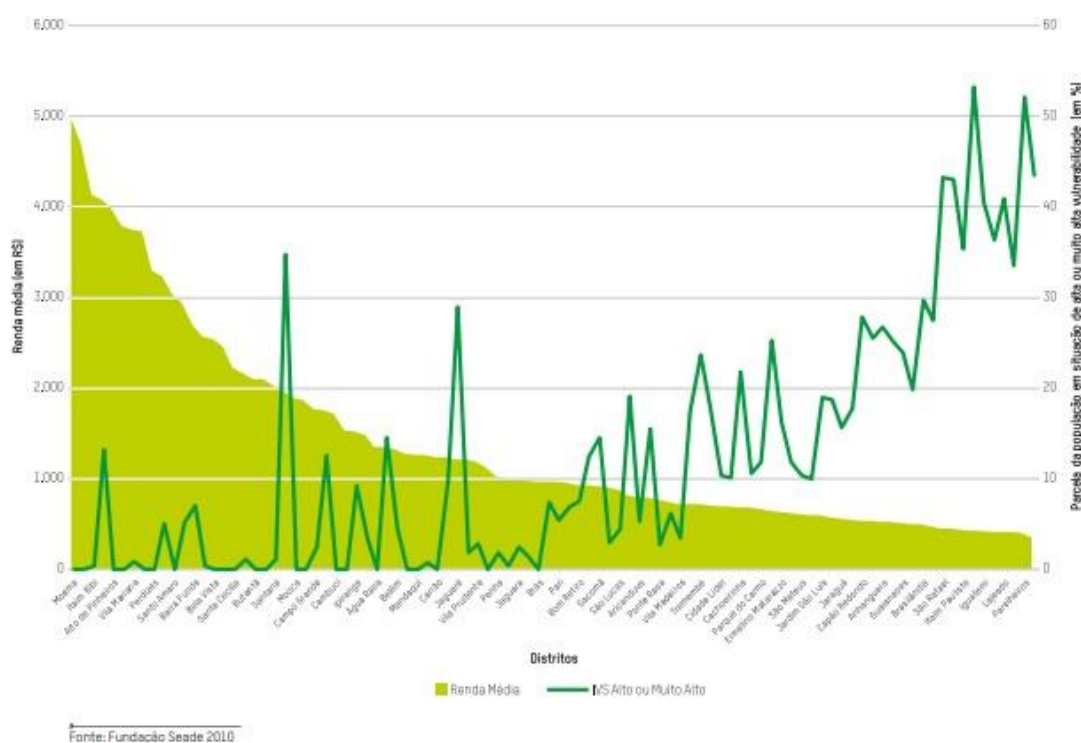


Gráfico 1

Fonte: Relatório A Distância Que Nos Une realizado pela Oxfam Brasil de setembro de 2017.⁸⁶

A partir da análise do gráfico acima, verifica-se que quanto maior a renda média da população da cidade, menor o grau de vulnerabilidade, ao passo que, quanto menor a renda média das pessoas, maior o nível de vulnerabilidade. Ou seja, nota-se

⁸⁵ REDE NOSSA SÃO PAULO (São Paulo). **Mapa da desigualdade de 2017**. Disponível em: <https://nossasaopaulo.org.br/portal/mapa_2017_completo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

⁸⁶ OXFAM BRASIL (Brasil). **A distância que nos une: Um retrato das desigualdades brasileiras**. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

uma correlação direta entre os recebíveis da população e a sua respectiva condição de vulnerável ou não.

Ou seja, como já dito anteriormente, existe uma ligação intrínseca entre as questões sociais e econômicas que acarretam na invisibilidade da população de rua para a sociedade em geral.

Ao focalizarmos a análise para as pessoas em situação de rua, fica ainda mais evidente a alta vulnerabilidade desse grupo, uma vez que eles vivem em condições precárias, em evidente violação a direitos básicos que deveriam ser acessíveis para todos os cidadãos, sendo vítimas diárias de discriminação social. Neste interim, para Egidia Maria de Almeida Aiexe “há discriminação social quando, num grupo ou numa sociedade, parte da população recebe tratamento diferente e desigual em relação aos demais”⁸⁷.

Essas pessoas, de um modo geral, acabam esquecidas ou deixadas de lado, principalmente, por quem tem o dever de cuidar das mesmas, ou seja, o Estado. Eles vivem como invisíveis vagando pela cidade lutando pela própria existência, nesse sentido, José Ourismar Barros:

(...) essas são as vidas que não merecem ser vividas. A vida nua do *homo sacer*. Vida que pode ser eliminada sem punição, sem culpa, sem responsabilidade; vida excluída da lei e do Direito

(...)

A vida do *homo sacer* é a vida nua é a vida sem *bíos*; é a mera vida *zoé* dos gregos; uma vida sem pensar (*bíos theoreticós*), sem prazer (*bíos apolausticós*) e sem participar (*bíos políticos*)⁸⁸.

A vida das pessoas em situação de rua evidencia, claramente, o quão elas são discriminadas simplesmente por serem quem são. E, para Egidia Maria de Almeida Aiexe “discriminação social constitui uma violação do direito fundamental ao reconhecimento social do ser humano, e seus alvos são as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica”⁸⁹.

Ademais, os preconceitos e diminuições das pessoas em situação de rua por parte da sociedade se faz, por vezes, devido ao desconhecimento sobre quem são os indivíduos que moram nas ruas, as suas respectivas razões e motivações para

⁸⁷ AIEXE, Egidia Maria de Almeida. Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível? In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016. p. 180.

⁸⁸ BARROS, José Ourismar. A pessoa em situação de rua e a vida que não merece ser vivida. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016. p. 160.

⁸⁹ AIEXE, op. cit., p. 190.

estarem vivendo essa vida tão desumana e violada. Nesta direção, escreve Amauri Meireles:

De um lado, algumas pessoas estão com medo desse contingente, muitas vezes por desconhecer o fenômeno com profundidade, e, de outro, as pessoas em situação de rua têm medo de certas pessoas, tidas como socialmente ajustadas, mas que, infelizmente, são responsáveis por várias e graves violações aos direitos daquelas primeiras.⁹⁰

Sendo assim, a população que vive nas ruas constitui um grupo que foi praticamente apartado da sociedade como um todo, uma vez que eles não possuem acesso a direitos básicos e universais, não possuem espaço nem voz para se expressarem sobre suas ideias e pleitos, e, conseqüentemente, não participam da sociedade como cidadãos efetivos.

Visto isso, compreende-se a necessidade de ação mútua do Poder Público e da sociedade para atender o objetivo de redução das desigualdades, que é essencial para a tentativa de melhoria de condições de vida para a população de rua, construindo, por conseguinte, mais de um dos objetivos que é uma sociedade livre, justa e igualitária, nesse sentido, Miracy Barbosa de Sousa Gustin:

(...) uma sociedade justa deve supor a existência de políticas e de critérios normativos, discursivamente estabelecidos por indivíduos com autonomia, que regulem uma distribuição equitativa do produto social e que permitam a obtenção de novos patamares de emancipação social e de igualdade entre seus membros.⁹¹

Portanto, diante dos dados apresentados é possível aduzir que a vulnerabilidade se encontra diretamente relacionada a renda, de modo que as concentrações de renda na cidade de São Paulo ocasionam, por conseguinte, em vasta desigualdade socioeconômica.

Na análise da situação dos moradores de rua, o quadro é ainda pior, uma vez que esses, pela vida que levam em que lhes é vedado o mínimo do mínimo, certamente possuem grau de vulnerabilidade muito alto, principalmente pela falta de moradia digna, que seria um elemento essencial para que eles pudessem gozar e fruir

⁹⁰ MEIRELES, Amauri. O fenômeno da população de rua: análise à luz da teoria da novíssima defesa social. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 215.

⁹¹ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Necessidades humanas, autonomia e o direito à inclusão em uma sociedade que se realiza na interculturalidade e no reconhecimento de uma justiça do bem-estar. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 48.

uma vida digna, vez que ter um teto pode ser um facilitador para o alcance de outros direitos fundamentais essenciais para a vida humana.

Logo, o alcance de uma sociedade livre, justa, igualitária, na qual sejam suprimidas as desigualdades e marginalizações, de modo que seja erradicada a pobreza, conforme objetiva o texto constitucional, depende de uma atuação do Estado em prol dessas pessoas e das suas necessidades, afinal, como diz José Ourismar Barros:

(...) o Estado deve pautar-se pelo reconhecimento dos múltiplos interesses sociais, sem pré-concepções particulares informadas pelo senso comum; o agente do Estado deve agir no cumprimento dos mandamentos da democracia e do Direito, de modo a reconhecer em todos, sem distinções, uma pessoa com dignidade.⁹²

Portanto, aos olhos do Estado, a fim de garantir a equidade social, é preciso que haja uma postura diferenciada com relação a essas pessoas expostas a grave violação à dignidade. Afinal, eles são humanos, como qualquer outra pessoa que compõe a sociedade, e, merecem respeito e garantia de direitos fundamentais e sociais, como qualquer pessoa.

Ora, não é correto que haja uma flexibilização da dignidade humana dos moradores de rua, vez que todos indivíduos sociais são iguais, e, assim, os membros da sociedade não podem deixar de se compadecer com a situação destes, nem o Estado pode se desonerar de resguardar a plenitude da dignidade a todos os membros da sociedade.

Portanto, é preciso que haja uma mudança com relação a sociedade e o Estado com essas pessoas, a fim de que lhes sejam garantidos os direitos, sem qualquer discriminação. Ou seja, não é factível que as pessoas passem por cima desses indivíduos que não têm como se defender, aliás, pelo contrário, é preciso que esses lutem por aqueles, que não possuem nem mesmo espaço de fala, em virtude da naturalização da sua respectiva exclusão social.

⁹² BARROS, José Ourismar. A pessoa em situação de rua e a vida que não merece ser vivida. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 167-168.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA PRATICADAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

A concretização do direito à moradia depende, impreterivelmente, da atuação e movimentação estatal em conjunto com a sociedade e, para tanto, é preciso que sejam observadas todas as fases das políticas públicas. Diante disso, com relação as pessoas em situação de rua, é necessário que tanto o Estado quanto a sociedade conjuguem esforços para o atendimento de grupo que apresenta intensa vulnerabilidade, de modo a resgatar a dignidade humana destes indivíduos, que, costumeiramente, é ceifada pela exclusão social.

3.1. Políticas públicas como mecanismo de efetivação da cidadania

A partir das constituições sociais do século XX, o Estado assume o dever de assegurar os direitos sociais, tornando-se um agente prestador de serviços, ou seja, o Estado prestacional. Neste sentido, Maria Paula Dallari Bucci defende que “(...) os direitos sociais representam uma mudança de paradigma no fenômeno do direito, a modificar a postura abstencionista do Estado para o enfoque prestacional”⁹³

Desta feita, o comportamento da sociedade é um dos meios indutores do Estado, para que ele atue em conformidade com suas necessidades. Assim, a partir da análise dos direitos constitucionalmente previstos, é evidente que a efetivação dos mesmos depende de atuação estatal, como é o caso do direito social à moradia digna.

Ou seja, a proteção, a efetivação e a garantia de direitos estão intimamente ligadas as decisões políticas de um Estado, quais sejam as políticas públicas.

Existem diversas discussões acerca da natureza jurídica das políticas públicas, no entanto, com o estudo destas é possível notar que elas não se esgotam apenas no direito, vez que partem de ideias e geram reflexos em várias áreas, como na economia, na administração pública, inclusive no direito, mas não apenas neste, assim, conforme preconiza Maria Paula Bucci:

A existência de uma conceituação jurídico-formal aplicável ao trabalho com políticas públicas – e é disso que se trata o presente trabalho – se justificaria

⁹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico: O conceito de política pública em direito. In: GONÇALVES, Alcindo. **Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

do ponto de vista da funcionalidade do direito, isto é, das condições de atuação dos vários agentes, públicos e privados, envolvidos na concretização dos direitos sociais e, mais que isso, e toda gama de intervenções do Estado sob o âmbito privado

(...) é plausível considerar que não haja um conceito *jurídico* de políticas públicas. Há apenas um conceito de que se servem os juristas (e os não juristas) como guia para o entendimento de políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública.⁹⁴

No que diz respeito ao conceito de políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.⁹⁵

Política pública, portanto, de acordo com a autora supracitada, é entendida como um programa do Estado advindo de um projeto estratégico, devidamente delineado através de estudos, com o escopo de destinar recursos para atividades que visem o alcance de objetivos essenciais para assegurar direitos sociais.

Cumprir destacar, ainda, que, as políticas públicas são instrumentos para assegurar a cidadania, que é trazida pela Carta Magna em seu o artigo 1º, inciso II⁹⁶, como fundamento da República.

Deste modo, é importante compreender a origem da cidadania e sua relação com os direitos fundamentais, assim, para Gianpaolo Poggio Smanio:

Há uma coincidência temporal entre o surgimento do conceito moderno de cidadania, do conceito moderno de direitos humanos e do conceito de Estado de Direito. Todos estão no âmbito da Idade Moderna e a Revolução Francesa passa a ser o marco decisivo das referidas conceituações. É a partir dela que o “cidadão” passa a ser o centro de imputação do conjunto de direitos que correspondem aos membros de um Estado de Direito.⁹⁷

⁹⁴ BUCCI, op. cit., p. 47.

⁹⁵ Ibidem, p. 39.

⁹⁶ Art. 1º, CF/88: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) II - a cidadania (...)”

⁹⁷ SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de et al (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 333.

Neste interim se faz necessário conceituar cidadania e compreender como ela pode ser instrumentalizada por políticas públicas, assim, para Gianpaolo Poggio Smanio:

A cidadania pressupõe a liberdade para o exercício dos direitos fundamentais. A cidadania é uma condição da pessoa que vive em sociedade livre. Onde há tirania não existem cidadãos. A cidadania pressupõe igualdade entre todos os membros da sociedade, para que inexistam privilégios de classes ou grupos sociais no exercício de direitos.⁹⁸

Ademais, o autor supracitado defende ainda que:

A cidadania deve ser concebida como um direito, como já vimos, um direito fundamental, mas que também implique na intersubjetividade entre os cidadãos, de forma que exista dever de solidariedade entre os cidadãos. A cidadania, além de participativa, deve ser ativa, na busca da construção de uma sociedade mais livre e igualitária, através da solidariedade.⁹⁹

Outrossim, sob o olhar da Constituição de 1988 o mesmo autor entende ainda que:

A Constituição Federal de 1988 desvinculou a cidadania da nacionalidade conferindo maior amplitude ao seu significado. Hoje podemos afirmar que ao lado do conceito liberal de cidadania, de vinculação à nacionalidade, como concessão de direitos políticos de votar e ser votado há o conceito amplo, compatível com a nova dimensão da cidadania, como expressão de direitos fundamentais e solidariedade.

(...)

Na verdade, se a cidadania acarreta os direitos fundamentais, como anteriormente afirmamos, a cidadania traz os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade e os direitos políticos, conforme os dispositivos constitucionais.¹⁰⁰

Cidadania, portanto, consiste na possibilidade de participação efetiva da sociedade, tanto do ponto de vista político, quanto social, pautada na igualdade e no acesso a direitos fundamentais, por toda a sociedade. Portanto, através da realização de políticas públicas, é possível assegurar a cidadania dos indivíduos, pois os reinsere na sociedade, tirando-os da posição marginalizada.

Sendo assim, é possível notar que a cidadania constitui um dos pilares da Federação, e, a sua efetivação depende da concreção de políticas públicas.

⁹⁸ SMANIO, op. cit., p. 334-335.

⁹⁹ Ibidem, p. 337.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 340-341.

Ademais, Maria Paula Dallari Bucci, defende ainda a existência de elementos essenciais das políticas públicas, quais sejam ação, processo, coordenação e programa.¹⁰¹

O elemento da ação, ainda segundo a mesma autora, se perfaz no sentido de que as políticas públicas dependem da atuação do Estado em prol do atingimento de um objetivo determinado, que, por sua vez, está intimamente relacionado a coordenação dos Poderes Públicos dos diversos entes federados, visto que este é outro elemento que propicia a atuação em conformidade com os interesses das políticas.¹⁰² Assim, de acordo com Maria Paula Dallari Bucci:

(...) um objetivo a perseguir com a adoção da categoria das políticas públicas em direito é a compreensão da ação do Poder Público no seu conjunto, contemplando-se, portanto, necessariamente, a coordenação. A preocupação com a coordenação deve ser ínsita à atuação do Poder Público.¹⁰³

Outrossim, para Clarice Seixas:

O fato é que, diante da presença de múltiplos agentes em ação simultaneamente e de diversos focos de interesse por trás da abordagem de um mesmo problema, a necessidade de articulação das políticas públicas entre si é imprescindível. Para tanto, deve haver coordenação não apenas entre os entes da Federação para garantir repartição de recursos, encargos, responsabilidades, mas também entre outros níveis, como, por exemplo, entre Estados e particulares.¹⁰⁴

Já, o elemento processo, para Maria Paula Dallari Bucci, “conota sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado do elemento contraditório”¹⁰⁵. Ou seja, ele se perfaz no sentido amplo, que possibilita a participação das pessoas interessadas, tanto na formulação, quanto na fiscalização das políticas públicas, e, deste modo, para Clarice Seixas:

A própria Constituição prevê uma série de mecanismos para que os interessados e beneficiários dos serviços que envolvem uma determinada política possam se manifestar, intervindo na determinação dos objetivos e escolhas de meios para a efetivação das políticas a partir de suas necessidades concretas.¹⁰⁶

¹⁰¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico: O conceito de política pública em direito. In: GONÇALVES, Alcindo. **Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

¹⁰² Ibidem, p. 43-44.

¹⁰³ Ibidem, p. 44.

¹⁰⁴ DUARTE, Clarice Seixas. “O Ciclo das Políticas Públicas”. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013, p.22.

¹⁰⁵ BUCCI, op. cit., p. 44.

¹⁰⁶ DUARTE, op. cit., p. 23.

Finalmente, para Maria Paula Dallari Bucci, o último elemento, qual seja o programa, apesar de ser um termo controverso, ela entende que “a utilidade do elemento programa é individualizar unidades de ação administrativa, relacionadas aos resultados que se pretende alcançar”¹⁰⁷, o que de modo simplificado, conforme a autora supracitada, quer dizer que “o programa remete ao conteúdo propriamente dito de uma política pública”¹⁰⁸.

Portanto, o arranjo dos elementos destacados em conformidade com os fins a que se destinam viabiliza a formulação de uma política pública, com a finalidade de garantir o direito social pretendido, ou seja, possibilita a atuação do Estado em prol dos indivíduos sociais.

Diante disso, vale destacar a distinção entre políticas de estado e as políticas de governo feita por Maria Paula Dallari Bucci “(...) políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas “políticas de estado” -, e há outras que se realizam como parte de um programa maior, são as ditas políticas de governo.”¹⁰⁹

A efetivação dos fundamentos constitucionais do Estado Social, depende de políticas públicas, e, estas, por sua vez são oriundas de um processo de planejamento, financiamento e execução. Por assim ser, importa compreender o ciclo das políticas públicas.

As políticas públicas têm por objetivo “a realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos”¹¹⁰, conforme preconiza Clarice Seixas Duarte. Ou seja, a sua existência é condicionada a ação estatal, e, assim, ela está intrinsecamente ligada aos objetivos da República Federativa do Brasil, mas, também, relacionada aos alinhamentos do chefe do executivo eleito no ente federado.

Segundo a autora Clarice Seixas Duarte, a concreção dessa ação governamental com o finco de efetivar direitos fundamentais perpassa pelas seguintes fases: formulação; execução; avaliação; fiscalização e controle.¹¹¹

Na etapa da formulação, para a autora supracitada, ainda, é preciso “imprimir racionalidade à ação estatal, de modo a permitir que se atinja o máximo de ganho

¹⁰⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico: O conceito de política pública em direito. In: GONÇALVES, Alcindo. **Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 40.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 19.

¹¹⁰ DUARTE, Clarice Seixas. “O Ciclo das Políticas Públicas”. In. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013, p. 18.

¹¹¹ Ibidem, p. 26-40.

social possível, ou seja, de modo a conferir máxima eficácia possível aos direitos abstratamente previstos”¹¹². Deste modo, é possível verificar que este é o momento para realização de estudos e pesquisas que identifiquem vulnerabilidades sociais, com o fulcro de embasar um projeto de uma política pública.

Logo, essa etapa perpassa pela necessidade de estudo e planejamento prévio que consigam vislumbrar e destacar o grupo social em situação de vulnerabilidade e o direito que será objeto da ação, bem como, também, precisa compreender os aspectos econômicos de financiamento da política.

O planejamento é de suma importância para a aplicação da política pública, pois nele “devem ser previstos, dentre os recursos disponíveis, os meios técnicos, científicos, jurídicos e financeiros necessários para a realização de objetivos previamente definidos”.¹¹³

Portanto, é preciso traçar um plano para o desenvolvimento, execução e efetividade das políticas públicas. Ora, é preciso que haja estruturação que possibilite a posterior implementação da mesma.

Nessa seara, faz-se importante a elucidação da legitimidade para propositura das políticas públicas, quanto a isso, Clarice Seixas:

O Poder Executivo é eleito para definir a política pública, sempre de acordo com os parâmetros constitucionalmente estabelecidos. O Poder Legislativo edita normas que vão estabelecer as condições de fruição concreta dos direitos. Pode, também, criar órgãos para propor e executar a política, como um Conselho ou uma autarquia, por exemplo. Já o Judiciário, por óbvio, não tem a função precípua de formular e implementar políticas públicas. Contudo, ele pode participar do processo, aprovando ou desaprovando uma determinada política pública à luz de parâmetros juridicamente vinculantes.¹¹⁴

Sendo assim, os legitimados para proporem as políticas públicas devem agir conjuntamente com aqueles que detêm a responsabilidade de regularizá-la, com o escopo de atender a demanda de uma parcela da sociedade que se encontra em um estado de fragilidade. Ou seja, as políticas públicas devem estar voltadas àqueles que dependem da atuação do Poder Público para alcançarem os direitos fundamentais que estejam sendo violados. Desta maneira, deve ser feito um planejamento para que a ação estatal alcance a finalidade a que se destina.

¹¹² DUARTE, op. cit., p. 27.

¹¹³ Ibidem, p. 27.

¹¹⁴ Ibidem, p. 27-28.

Após, há a fase da execução, que segundo Clarice Seixas Duarte:

A fase de implementação, ou execução da política pública propriamente dita, devem observar os princípios e diretrizes estabelecidos na fase inicial de formulação. Muitos desses princípios e diretrizes estão inscritos na Constituição, tais como a descentralização de um serviço, a necessidade de participação popular nas instâncias de tomadas de decisões, a observância de metas e dos prazos previamente definidos.¹¹⁵

Nota-se, assim, que nesta fase deve ser aplicado o projeto tracejado no plano, com o objetivo de obter os resultados pretendidos e assegurar os direitos que foram objeto de demanda de determinado grupo social em situação de vulnerabilidade.

A fase da avaliação, para Clarice Seixas Duarte, visa "(...) verificar se as metas estipuladas por uma determinada política pública estão ou não sendo alcançadas e a que custo, bem como quais são as consequências de sua implementação (...)"¹¹⁶.

Ou seja, consiste na verificação da verossimilhança do que foi proposto com o que efetivamente foi realizado. Nota-se, assim, que nesta fase ocorre a análise sobre a política pública, de modo a constatar se ela atingiu as metas ou se houve algum desvio, e, na hipótese da ocorrência deste, altera-se o que for necessário para que ela alcance a sua finalidade em maior grau.

Sendo assim, essa fase mensura quais foram os resultados obtidos com a execução de determinada política, em que a referida medição depende do critério que será utilizado nas pesquisas de avaliação.

E, para finalizar o ciclo das políticas públicas, existe também a fase de fiscalização e controle, na qual, segundo Clarice Seixas Duarte, o Ministério Público, o Judiciário, os Tribunais de Contas e a sociedade como um todo devem agir constantemente para averiguar o alinhamento das políticas para as finalidades a que se destinam.¹¹⁷

Cumprir destacar a existência da decisão paradigmática da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello, em que foi discutido os parâmetros da atuação do judiciário no controle jurisdicional das políticas públicas.

Em suma, visto os elementos das políticas públicas, bem como as fases que compõem o seu ciclo, é possível verificar que ambos são pensados com o fulcro de que elas obtenham maior sucesso, no sentido de alcançarem seus objetivos. Logo,

¹¹⁵ DUARTE, op. cit., p. 30.

¹¹⁶ Ibidem, p. 31.

¹¹⁷ Ibidem, p. 32-33.

parece evidente que o ciclo das políticas públicas pode não seguir uma linearidade, vez que se restar constatado algum desvio, elas podem sofrer reformulações ou alterações para que entrem em consonância com o propósito social inicial planejado.

3.2 Cenário das pessoas em situação de rua e o problema da moradia em São Paulo

O cenário dos moradores de rua em São Paulo, pode ser analisado por meio do Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo¹¹⁸, o qual consiste em uma pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) que analisa vários aspectos da vida dessas pessoas, delimitando-as em dois seguimentos, quais sejam as pessoas em situação de rua que estão nas ruas e aquelas que optam pelas casas de acolhimento.

De acordo com a referida pesquisa¹¹⁹ que foi realizada em 2015 e publicada em 2016, a população em situação de rua quase dobrou no período de 2000 a 2015, passando de 8.706 para 15.905 pessoas, o que pode ser observado no gráfico produzido pela mesma, que segue:

¹¹⁸ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹¹⁹Ibidem.

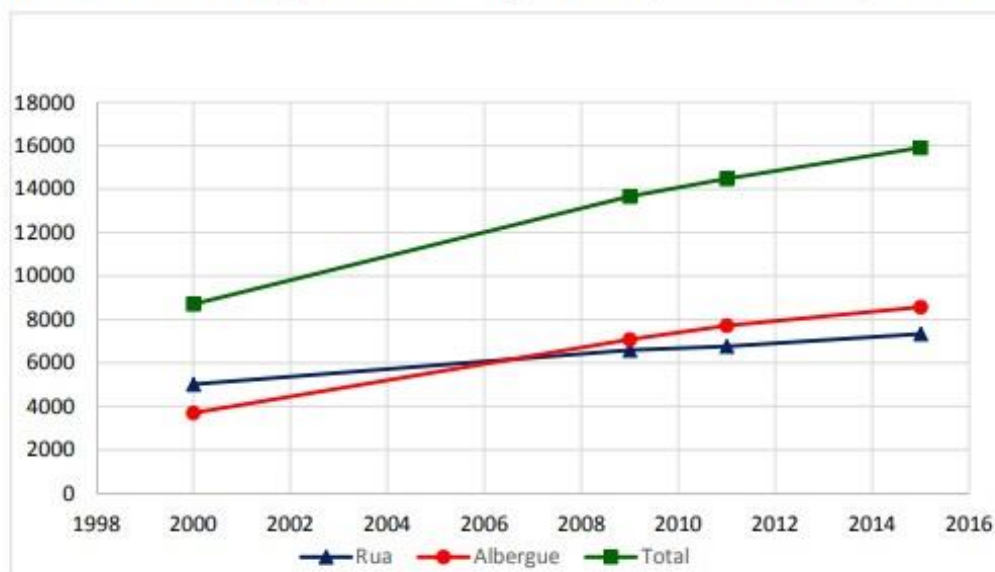
Gráfico 1 - Número de pessoas em situação de rua, acolhidos e rua, 2000 a 2015

Gráfico 2

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.¹²⁰

Nesse sentido, é importante compreender o perfil das pessoas que muitas vezes vivem como se fossem invisíveis para a sociedade, a fim de extrair suas necessidades e refletir acerca dos instrumentos para a efetivação da dignidade da pessoa humana, assegurada pela Constituição de 1988, em todos as suas vertentes.

Ademais, foi feita uma análise da divisão espacial destas pessoas que aferiu que existem aproximadamente 1.311 pessoas vivendo na Sé, 1.019 na Santa Cecília, 718 na República, contrastando com 79 pessoas vivendo na Vila Mariana. Ou seja, verificou-se a presença das pessoas em situação de rua majoritariamente nas áreas centrais no município de São Paulo.¹²¹

O censo apurou ainda que a maioria dos moradores de rua são do sexo masculino, qual seja 82%. Outrossim, com relação a faixa etária, 32,2% dos que vivem nas ruas possuem entre 31 a 49 anos. E, entre as pessoas em situação de rua que vivem centros de acolhidas, 40,4% possuem entre 31 a 49 anos.¹²²

¹²⁰ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

A pesquisa concluiu, ainda, que, antes de irem para as ruas, 74% dos moradores viviam com familiares e apenas 26% viviam sozinhos. Com a ida para as ruas, 69% das pessoas em situação de rua vivem sozinhas, enquanto que 31% vivem com a sua família. Por outro lado, entre os acolhidos, 80% vivem sozinhos e 20% com a companhia de suas famílias.¹²³ Ou seja, é possível notar que houve uma redução da convivência familiar e quebra de vínculos familiares com a ida das pessoas para as ruas.

Para a pesquisa, o marco do início da vida nas ruas se configura com a perda permanente da moradia, motivo pelo qual é importante destacar que 26% dos acolhidos e 20% daqueles que se encontram nas ruas perderam sua respectiva moradia há menos de 1 ano; 37% dos acolhidos e 43% daqueles que se encontram em situação de rua perderam sua respectiva moradia há mais de 5 anos; e 38% tanto dos acolhidos quanto dos moradores de rua perderam sua respectiva moradia entre o período de 1 a 5 anos.¹²⁴

Nota-se, portanto, que a maioria da população em situação de rua encontra-se nessa condição há um tempo considerável. O que, atualmente, pode ser contestável, tendo em vista o aumento visível das pessoas em situação de rua após a crise econômica atual, o que só poderá ser atestado de fato após a realização de um novo censo.

O aspecto temporal também é importante de ser analisado para compreender como essas pessoas se portam e convivem na cidade, isso pois de acordo com o referido Relatório Completo do Censo da População de Situação de Rua na Cidade de São Paulo “a permanência na rua tende a alterar o comportamento das pessoas, sua percepção, projetos, as possibilidades de reinserção no mercado de trabalho e de participação em programas que visam recuperar sua autonomia”.¹²⁵

No que diz respeito ao trabalho, a pesquisa apurou que 17,9% dos abrigados e 4,8% daqueles que estão nas ruas declararam trabalhar como empregados, com ou sem registro na carteira, ao passo que 57,7% dos abrigados e 73,8% daqueles que

¹²³ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Ibidem.

se encontram em situação de rua disseram realizar trabalhos eventuais, como bicos. E, por fim, 25,8% dos abrigados e 20,7% dos moradores de rua alegam que não trabalham.¹²⁶

Ou seja, as pessoas que vivem nas ruas da cidade de São Paulo, preponderantemente, conseguem realizar alguma atividade, ainda que temporária, que lhes proporcionem eventual ganho monetário. Em contrapartida, de acordo com a pesquisa, 68,7% declararam conseguir dinheiro por mendicância e 15,1% por meio de atividades ilícitas.¹²⁷

Vale ressaltar que apesar da pesquisa ser oficial, é preciso ter cautela com as informações que são apenas pautadas nas declarações das pessoas indagadas pela pesquisa.

Outro problema frequente na vida dessas pessoas, é o estigma de serem taxadas como usuárias de drogas ou alcóolatras, nesse sentido, restou apurado pelo censo que 54% dos abrigados e 84% das pessoas em situação de rua declararam fazer uso de substâncias psicoativas, e, entre elas, o maior uso é do álcool, conforme declaração de 45% dos abrigados e 70% das pessoas em situação de rua. E, 28% dos abrigados e 52% das pessoas em situação de rua alegam usar somente drogas. Ademais, o consumo dessas substâncias psicoativas é maior entre os homens, que representam 85%, frente ao uso declarado pelas mulheres de 75%.¹²⁸

Diante disso, é notório que muitas pessoas em situação de rua fazem uso de substâncias que podem alterar o seu comportamento, sua percepção e até mesmo as suas vontades, o que pode ser um entrave para a identificação de mecanismos para a reinserção social dessas pessoas.

Outrossim, outro dado importante para completar o perfil das pessoas que vivem nas ruas da cidade é a vida pregressa deles, e, de acordo com o censo, ficou constatado que 40% possuem passagem pelo sistema prisional, 33% estiveram em

¹²⁶ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

clínicas de recuperação e dependência de álcool e drogas e 12% passaram pela Fundação Casa.¹²⁹

Além do mais, no tocante a posse de documentos de identificação para o exercício da cidadania, 98% entre os abrigados e 80% dentre os moradores de rua, responderam que estavam na posse de algum documento.¹³⁰

Outro ponto interessante para delinear o perfil das pessoas em situação de rua é entender o que elas estão sujeitas a passar em seu dia a dia, ou seja, a rejeição promovida por parcela da sociedade, bem como as mazelas da mesma.

Deste modo, a pesquisa apurou que 59% dos abrigados e 66% daqueles em situação de rua já foram vítimas de roubo e furto dos seus pertences. Além de que, 37% dos abrigados e 50% das pessoas em situação de rua dizem ter sofrido alguma violência física, bem como 16% dos abrigados e 24% das pessoas em situação de rua declararam ter sofrido tentativa de homicídio. E, outra questão abordada foi a violência sexual, em que 4% dos abrigados alegaram ter sofrido frente a 6% das pessoas em situação de rua.¹³¹

Além disso, com relação a discriminação e violência, 55% dos abrigados e 70% das pessoas em situação de rua declararam ter sofrido agressão verbal ou algum tipo de ofensa e humilhação, e 25% dos abrigados e 38% das pessoas em situação de rua contaram que foram sujeitos a algum tipo de remoção forçada do local que ocupavam.¹³²

Deste modo, essas informações permitem o estabelecimento de um esboço das circunstâncias que as pessoas em situação de rua em São Paulo estão sujeitas em seu dia a dia com relação ao preconceito e discriminação. De modo que, além de ocuparem uma condição de vulnerabilidade, eles ainda sofrem em razão da posição marginalizada que a própria sociedade os impõe. Ou seja, ocorre uma dupla violência em face destes que acabam prejudicados devido a própria existência.

Nesta medida, um dos grandes desafios relacionados a essa população é dar-lhes voz para que possam pleitear seus direitos frente ao Poder Público, e, nesse

¹²⁹ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

sentido, lhes foram feitas perguntas quanto a participação em movimentos sociais, como o Movimento da População de Rua, o Movimento de Catadores, o Movimento de Luta por Moradia, o Movimento LGBT e o Movimento Mulheres, e, como é possível imaginar, restou apurado que 84% dos abrigados e 89% das pessoas em situação de rua disseram que não participam desses movimentos.¹³³

E, por fim, a pesquisa também indagou os moradores sobre o que os levaria a sair das ruas, e 37% dos abrigados e 30% das pessoas em situação de rua disseram que seria necessário moradia permanente, ao passo que 36% dentre os abrigados e 26% das pessoas em situação de rua declararam que o caminho seria o alcance de emprego fixo.¹³⁴

A moradia, portanto, é um aspecto central de suma importância para as pessoas em situação de rua. Isto, pois, através desta é possível resguardar a essas pessoas condições mínimas de existência, e, conseqüentemente, garantir a dignidade humana, que por tantas vezes é violada e esquecida para estes que parecem invisíveis aos olhos da sociedade.

Nesse sentido, visto o perfil das pessoas que vagam pelas ruas de São Paulo como se nada fossem, é preciso que o Poder Público atue de forma efetiva para conferir-lhes espaço, não só do ponto de vista físico, mas, principalmente, no quesito social, a fim de que eles possam exercer a sua cidadania, tenham voz para pleitear seus direitos, e, acima de tudo, tenham oportunidades reais de superação da situação em que vivem, caso tenham interesse.

Registra-se que essa pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas para a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo é baseada nas declarações das pessoas que se encontram em situação de rua, logo, os dados devem ser manejados com cautela, vez que em determinados casos podem ou não condizer com a realidade dessas pessoas. Isto, pois, muitas delas após irem para as ruas, acabam tendo o comportamento afetado, esquecimentos, dentre outras motivações que podem ensejar em respostas inverossímeis.

¹³³ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

¹³⁴ Ibidem.

Por outro lado, faz-se mister compreender o que os paulistanos pensam a respeito das soluções para as pessoas em situação de rua, diante disso os dados da pesquisa Viver em São Paulo: Assistência Social na Cidade realizada pela Rede Nossa São Paulo conjuntamente com o IBGE em 2018, demonstram que dois terços dos entrevistados acreditam que a solução se perfaz através de políticas de habitação e de atendimento socioassistencial.¹³⁵

Especificamente, restou constatado que 67% dos entrevistados mencionaram que os instrumentos para a reinserção das pessoas em situação de rua na sociedade seriam a transformação dos imóveis com dívidas de imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) em moradias para essas pessoas; o desenvolvimento de políticas públicas de moradia; o custeio de viagens para aqueles que quiserem retornar para sua terra de origem; e, a proibição de que haja moradores de rua, obrigando-os a encontrar um lugar para habitar.¹³⁶

Ademais, 65% mencionaram que a saída para a questão supracitada seria a ampliação do atendimento socioassistencial e das medidas de acolhimento. E, por fim, 53% disseram que o essencial seria a promoção de mecanismos para a garantia de acesso ao trabalho, através do oferecimento de cursos de capacitação e com incentivos para que empresas e comércios contratem as pessoas nessas condições.¹³⁷

Ou seja, em que pese os casos de discriminações e violências sofridas pelos moradores de rua, a maior parte dos entrevistados acreditam que a modificação do cenário da cidade com relação a população de rua é possível, bem como a respectiva reinserção destes na sociedade, através de políticas públicas, principalmente, relacionadas a moradia, seguidas de políticas assistencialistas, e, daquelas voltadas para o trabalho.

No entanto, tal dado pode ser analisado como contraditório se contrastado com os dados já mencionados sobre os tipos de violência e discriminação que as pessoas em situação de rua declararam já ter vivenciado.

A outra vertente a se pensar é a da atuação do Estado diante dessas pessoas, por meio dos programas oferecidos, lembrando-se sempre de analisar o objetivo dos

¹³⁵ ESTATÍSTICA, Instituto Brasileiro de Geografia e; PAULO, Rede Nossa São. **Viver em São Paulo: Assistência Social na Cidade**. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/viver_em_sp_ass_social_apresentacao_2018.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹³⁶ Ibidem.

¹³⁷ Ibidem.

mesmos, de modo a compreender, por conseguinte, a real intenção do Estado com relação a essas pessoas que vivem em extrema vulnerabilidade e totalmente às margens da sociedade.

De acordo com a Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo, realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), são oferecidos os seguintes serviços: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Serviço de Hospedagem para as Pessoas em Situação de Rua; e Central de Atendimento Permanente de Emergência.¹³⁸

Cumprе registrar que, o Centro de Referência de Assistência Social de acordo com o sítio da Prefeitura de São Paulo:

(...) destinado à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, acesso precário ou nulo aos serviços públicos, bem como fragilização dos vínculos afetivos (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).¹³⁹

Ou seja, o programa tem como objetivo evitar a condição de fragilidade social, realizar transformação nas situações de vulnerabilidade e o fortalecimento dos vínculos familiares.

O Sistema Único de Assistência Social, é um programa que tem o intuito de efetivar os objetivos da assistência social previstos no artigo 203¹⁴⁰, da Constituição Federal de 1988, e conforme o sítio do governo do estado de São Paulo, “tem por

¹³⁸ SÃO PAULO. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto V Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0001.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

¹³⁹ SÃO PAULO. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **CRAS - Centro de Referência de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cras/index.php?p=1906>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹⁴⁰ Art. 203, CF/88: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”.¹⁴¹

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social, por sua vez, de acordo com o sítio do Ministério do Desenvolvimento Social, “é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados”.¹⁴²

Além desses, o censo demonstrou que também existem serviços prestados através de convênios, quais sejam a rede de proteção básica, a rede de proteção especial de média complexidade e a rede de proteção de alta complexidade.¹⁴³

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, de acordo com a pesquisa, oferece também alguns outros recursos, sem convênios, que são os centros de capacitação técnica para adultos em situação de rua, espaço de convivência para adultos, núcleo de convivência com restaurante comunitário para adultos e bagageiro¹⁴⁴.

E, por fim, também existem o Projeto Braços Abertos, Consultório de Rua, Rede de Serviços Diurnos para a População em Situação de Rua, SAS e Equipes do Serviço Especial de Abordagem Social¹⁴⁵.

De um modo geral, as políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua não possuem como vertente principal a efetivação do direito à moradia, embora, como já restou demonstrado anteriormente, os estudos tenham apurado que tanto a população de rua quanto os membros da sociedade compreendem como vertente principal para a saída das ruas a efetivação do direito social à moradia.

Logo, se para a formulação de políticas públicas é preciso análises de estudos, é no mínimo contraditório a existência de pesquisas que apontam a moradia como solução e os programas ofertados não terem como objetivo principal, na sua maioria, a efetivação do direito à moradia digna.

¹⁴¹ GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_sistema>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹⁴² Ministério do Desenvolvimento Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>>. Acesso em: 03 out. 2018.

¹⁴³ SÃO PAULO. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**.: Produto V Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0001.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

Sendo assim, nota-se a necessidade de articulação da sociedade e do Estado para que sejam desenvolvidas políticas públicas com o fulcro de efetivar o direito à moradia, especialmente, a população de rua como instrumento de reinserção social e efetivação da cidadania.

3.3 A atuação do Estado para promover o direito à moradia na cidade de São Paulo

No Estado Social, em que se tem o Estado prestacional, o mesmo possui o dever de garantir uma vida com dignidade a todos, através da efetivação dos direitos sociais e fundamentais dos indivíduos.

Neste sentido, partindo-se da concepção de que o direito à moradia compreende o núcleo elementar para assegurar a dignidade, faz-se necessária uma atuação do Estado para tanto, principalmente àqueles que vivem com menos do mínimo do mínimo para existência humana digna.

No município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Habitação é responsável pela realização de alguns programas relacionados ao direito social à moradia, como o Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Favelas, Regularização Fundiária, Locação Social, Parceria Social e Auxílio Aluguel.¹⁴⁶

A Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, nos termos do artigo 2º¹⁴⁷ do Decreto nº 57.915/2017, tem como finalidade atuar em prol da política municipal de habitação de interesse social, de modo transparente, bem como permitindo a participação social; ela também deve trabalhar com o fulcro de promover diretrizes

¹⁴⁶ SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo.**: Produto XV Complemento do Relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0005.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.

¹⁴⁷ Art. 2º, Dec. nº 57.915/2017: “São finalidades da Secretaria Municipal de Habitação: I - estabelecer diretrizes, elaborar, coordenar, implementar, gerir e avaliar a política municipal de habitação de interesse social de forma transparente e considerando os instrumentos e instâncias de participação social, estruturando a política com programas e estratégias apropriadas para o enfrentamento das diversas necessidades habitacionais do Município; II - desenvolver mecanismos e modelos apropriados para a viabilização e implementação de ações e programas da política municipal de habitação de interesse social, em parceria com outras instâncias municipais, metropolitanas, estaduais, federais, além de agentes privados e organizações da sociedade civil; III - promover a compatibilização da política municipal de habitação de interesse social ao processo de formulação de políticas e planos municipais, metropolitanos, estaduais e federais correlatos à política habitacional; IV - aprimorar os instrumentos e instâncias de participação e controle social na efetivação da política municipal de habitação de interesse social; V - elaborar, coordenar, organizar, manter, atualizar e disponibilizar permanentemente o sistema municipal de informações habitacionais de maneira articulada com os demais sistemas de informações municipais, metropolitanos, estaduais, federais e outros de relevante interesse para o Município.”

para que sejam realizados os programas de habitação, ainda que com a parceria de outros entes federados; buscar a compatibilidade da política municipal de habitação com as políticas dos outros entes federados relacionadas a questão da habitação; melhorar os mecanismos, os modos de participação e de controle da efetivação das políticas habitacionais; e, por fim, ela também tem como objetivo, a realização de todos esforços para garantir o sistema de informações municipal sobre habitação, articulado aos sistemas informativos de outros entes federados.

Ou seja, a referida Secretaria deve atuar no âmbito da promoção da habitação, em conformidade com as necessidades sociais da população da cidade. Nesse sentido, faz-se importante compreender alguns aspectos dos programas por ela promovidos supracitados.

O programa Minha Casa Minha Vida consiste em um programa federal, instituído com a Lei nº 11.977/2009, e conforme o artigo 1º¹⁴⁸ desta lei, o mesmo possui o intuito de incentivar a aquisição de habitações, a requalificação destas ou a reforma.

Ademais, conforme o artigo 3º¹⁴⁹, da Lei nº 12.424/2011 que alterou a Lei nº 11.977/2009 supracitada, os legitimados para serem beneficiados pelo programa precisam comprovar renda mensal até R\$ 4.650,00; estarem nas faixas de renda estabelecidas pelo Poder Executivo Federal a depender das modalidades do programa; além de tratar como prioridade as famílias em situação de risco, em locais insalubres ou que tenham sido desabrigadas; bem como nos casos das mulheres serem provedoras da unidade familiar; e, também se houverem pessoas portadoras de necessidades especiais.

O Programa de Urbanização de Favelas de acordo com o sítio da Prefeitura de São Paulo objetiva “transformar favelas e loteamentos irregulares em bairros,

¹⁴⁸ Art. 1º, Lei nº 11.977/2009: “O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:(Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)”

¹⁴⁹ Art. 3º, Lei nº 12.424/2011: “Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: I - comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); II - faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações; III - prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; IV - prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e V - prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.”

garantindo a seus moradores o acesso à cidade formal, com ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação e serviços públicos”.¹⁵⁰

Através desse programa, portanto, é possível identificar que o município possui uma preocupação em regularizar as moradias que se encontram em situação inadequada, a fim de garantir melhores condições as pessoas que as habitam.

Ademais, a Secretaria Municipal de Habitação promove também o programa de Regularização Fundiária, que, nos termos do sítio da Prefeitura de São Paulo, pretende que “seja promovido o direito à posse e à permanência dos moradores de áreas ocupadas informalmente e a ampliação do acesso à terra urbanizada, por meio da titulação de seus ocupantes, com prioridade para as famílias de baixa renda”¹⁵¹.

O programa de Regularização Fundiária é calcado na Lei Federal nº 11.977/2009, que foi alterada pela Lei nº 13.465/2017, e estabelece as fases de regularização e os elementos essenciais para se delinear um projeto de regularização fundiária.

Em um primeiro momento, é importante destacar que existem três espécies de Regularização Urbana (Reurb), quais sejam a de Interesse Social, a de Interesse Específico, nos termos do artigo 13, incisos I e II¹⁵² da Lei nº 13.465/2017 e a de Interesse inominado, conforme artigo 69¹⁵³ da Lei nº 13.465/2017. Em que o primeiro compreende os espaços urbanos informais ocupados, em sua maioria, por população de baixa renda, enquanto o segundo compreende o mesmo tipo de espaço ocupado por população diversa do primeiro. E, por fim, a inominada que consiste nas terras que foram parceladas para fins urbanos e não foram registradas antes de 19 de dezembro de 1979, e que podem regularizadas, desde que haja o registro do parcelamento.

¹⁵⁰ SÃO PAULO. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Urbanização de Favelas**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹⁵¹ SÃO PAULO. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Regularização Fundiária**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/sehab2/index.php?p=237078>>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹⁵² Art. 13, Lei nº 13.465/2017: “A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

¹⁵³ Art. 69, Lei nº 13.465/2017: “As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuírem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, desde que esteja implantado e integrado à cidade, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos previstos nesta Lei.”

As fases da regularização consistem no requerimento; após o processamento administrativo do mesmo, com a participação dos interessados; a elaboração de projeto de regularização; saneamento do processo administrativo; decisão sobre o requerimento proferida por autoridade competente; expedição da certidão da regularização fundiária pelo município; e, o registro tanto da certidão quanto do projeto de regularização deve ser feito no cartório de registro de imóveis, no local em que se encontra a espaço que foi regularizado, nos termos do artigo 28¹⁵⁴, da Lei nº 13.465/2017.

Portanto, a regularização urbana somente se perfaz através da decisão da autoridade competente do município, e após o deferimento do requerimento, será elaborado o projeto de regularização fundiária, como é possível depreender através dos artigos 32¹⁵⁵ e 33¹⁵⁶ da mesma Lei.

Outrossim, a Secretaria de Habitação de São Paulo, oferece ainda o Programa Casa da Família, que de acordo com o sítio da Prefeitura de São Paulo “estimula a construção de moradias em lotes regularizados por meio de ações conjuntas entre a Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Habitação e Governo Federal”.¹⁵⁷

De modo que, os legitimados para usufruir de tal programa são os mesmos estabelecidos pela lei que regula o programa Minha Casa Minha Vida.

Além do mais, existe também o Programa de Locação Social, instituído pela Resolução nº 23 de 2002 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, que oferece a possibilidade de que sejam feitos contratos de locação social de imóveis já existentes, com o objetivo de:

(...) viabilizar o acesso das famílias de mais baixo poder aquisitivo, beneficiárias do Fundo Municipal de Habitação, à uma moradia digna, seja em novas unidades habitacionais ou em unidades requalificadas, produzidas

¹⁵⁴ Art. 28, Lei nº 13.465/2017: “ A Reurb obedecerá às seguintes fases: I – requerimento dos legitimados; II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; III - elaboração do projeto de regularização fundiária; IV - saneamento do processo administrativo; V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade; VI - expedição da CRF pelo Município; e VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

¹⁵⁵ Art. 32, Lei nº 13.465/2017: “A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.”

¹⁵⁶ Art. 33, Lei nº 13.465/2017: “Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.”

¹⁵⁷ SÃO PAULO. PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação. **Casa da Família**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=263328>>. Acesso em: 04 out. 2018.

ou adquiridas com recursos públicos do Município, exclusivamente, ou em parceria com outras instituições, públicas ou privadas¹⁵⁸

De acordo com o ponto 1 dentro da demanda estabelecida por esta Resolução, o programa é destinado para as famílias que possuem renda de até 3 salários mínimos, e também, de modo especial, àqueles que tem mais de 60 anos, as pessoas em situação de rua, pessoas com direitos especiais e moradores de locais de risco e de insalubridade.¹⁵⁹

Ou seja, é importante destacar que, dentro das diretrizes desse programa existe preocupação expressa com as pessoas em situação de rua, não observada nos outros planos até agora apresentados. Todavia, vale ainda registrar que existem uma série de dificuldades para a efetivação dessas ações do Estado que objetivam promover o direito à moradia digna para as pessoas em situação de rua, principalmente, porque elas não possuem acesso básico as informações, inclusive da própria existência dessas ações governamentais, embora todas atuações do Estado sejam pautados no princípio da transparência da administração pública.

O Programa Parceria Social, instituído pela Instrução Normativa nº 02/2009 da Secretaria Municipal de Habitação, se configura em um auxílio oferecido para o pagamento de alugueres no valor de R\$ 300,00 que advém do Fundo Municipal de Habitação, e, é voltado para as pessoas em situação de rua, idosos que exerçam atividade remunerada ou recebam aposentadoria ou algum outro benefício; pessoas que estão em vias de concluir a trajetória social de saída das ruas; famílias com filhos que estejam ou busquem pelos centros de abrigo; moradores de áreas de risco e de alojamentos provisórios; pessoas que tiveram suas casas desapropriadas; e aqueles que tiveram de sair de suas casas em razão de obras públicas, conforme item III da referida instrução.¹⁶⁰

Logo, nesta política também é possível vislumbrar uma preocupação no que tange a população em situação de rua, tanto daqueles que estão prestes a adentrar em tal realidade, quanto para aqueles que pretendem sair da posição marginalizada

¹⁵⁸ CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Instrução Normativa nº 02, de 21 de setembro de 2009. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/INSTRUCAO_NORMATIVA_N02_2009_1271092942.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

em que se encontram, ou seja, que estão buscando a retomada da vida em sociedade. Ora, em que pese o baixo valor oferecido pelo programa, comparado com os altos custos de vida na cidade de São Paulo, trata-se de um programa que gera incentivo e ajuda aqueles que precisam de moradia e não possuem condições para suportarem sozinhos os valores por ela demandados.

E, por fim, existe também o Programa Auxílio Aluguel, criado por meio da Portaria nº 131/2015 da Secretaria Estadual de Habitação, que presta atendimento habitacional provisório para aqueles que foram retirados de suas casas em razão de obras públicas estratégicas; quando as pessoas foram removidas devido a programas de urbanização de favelas, de recuperação de unidades habitacionais ou de regularização fundiária; nos casos de ocorrência de desastres, como inundações e desabamentos, por exemplo; nas hipóteses de desocupação preventiva requerida pela Defesa Civil; e, em situações de extrema vulnerabilidade atestada por organismos oficiais do município de São Paulo, de acordo com o artigo 2º¹⁶¹, da Portaria nº 131/2015.

Portanto, a análise dos programas existentes na cidade de São Paulo que, de algum modo, têm como objetivo a efetivação do direito à moradia digna, permite-nos verificar que a maioria deles são voltados àqueles que possuem baixa renda, e, que existem poucos que declaram expressamente estarem voltados para o atendimento das necessidades das pessoas em situação de rua.

Todavia, um dos entraves para a busca destes programas pelas populações em situação de rua pode ser o desconhecimento acerca da existência dos mesmos.

Para tanto, a melhor saída, seria a mudança com relação ao tratamento dado a essas pessoas, com o fim de garantir a elas mecanismos de mudança, em que as mesmas possam fazer escolhas dos caminhos que queiram trilhar, seja a saída da rua, seja a permanência, afinal, todos possuem liberdade para a tomada de decisões.

Nessa seara, o Estado precisa compreender a vulnerabilidade e necessidades dessas pessoas para promover ações e garantir cidadania a elas, bem como para instigar a desnaturalização da exclusão social por elas sofridas. Sendo assim, se faz imprescindível o trabalho conjunto do Estado tanto com relação ao grupo excluído como com a sociedade, para que esta ultrapasse a invisibilidade que a impede de ver

¹⁶¹ SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Portaria nº 131, de 09 de julho de 2015. São Paulo, SP, Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg_027\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARIA131SEHAB2015doc09715pg_027(1).pdf)>. Acesso em: 04 out. 2018.

o problema de seu semelhante, a fim de que após, juntos, ambos possam ser atores importantes para a desconstrução da marginalização social sofrida pelas pessoas em situação de rua.

CONCLUSÃO

No Estado Social Democrático de Direito a dignidade humana se consubstancia como fundamento da República, e, por ser assim, se faz necessário que o mesmo concentre todos os esforços necessários para corporificar a garantia de condições mínimas de vida com dignidade para todos os indivíduos sociais.

Com relação ao conceito, entende-se que dignidade humana se encontra intrinsecamente relacionada a subjetividade dos indivíduos e aos elementos necessários para a estruturação de uma vida digna. Sendo assim, os parâmetros sobre a conceituação da mesma podem variar de acordo com o entendimento de cada indivíduo sobre os direitos essenciais para que a respectiva seja resguardada. Destaca-se, ainda, que, é inadmissível a violação da mesma, em um Estado que pretende a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, nos termos das suas disposições constitucionais.

Ademais, as concepções sobre as bases nucleares para que os seres humanos tenham acesso a dignidade também se alteram no tempo e no espaço, em virtude das mudanças que perpassam pela sociedade ligadas à sua evolução. Além do mais, por se tratar de questão intimamente ligada a subjetividade dos indivíduos, não existe uma fórmula exata para a composição do mínimo existencial.

No entanto, é preciso adotar uma compreensão sobre os direitos que compreendem o mínimo existencial para que o Estado prestacional os assegure indistintamente, afinal, todos são iguais, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Por ser assim, infere-se que o direito social à moradia é elemento essencial para uma vida digna, ante ao fato que através deste, é possível conferir outros diversos direitos e horizontes de mudanças a população de rua.

Outrossim, ao pensar o aspecto subjetivo do significado das pessoas terem acesso à moradia, o referido direito mostra-se como primordial, ainda mais sob o prisma da reflexão de que a inacessibilidade à moradia enseja na exclusão social, como é possível de ser observado por intermédio do estudo sobre o perfil e a vida das pessoas que vivem nas ruas.

Nesta medida, entende-se que o direito social à moradia constitui o cerne fundamental para uma vida com respeito a dignidade, visto que a concreção do referido direito enseja na retomada de um sentimento subjetivo humano sobre sentir-

se possuidor de dignidade, além de que também possibilita oportunidades variadas para os sujeitos, como opções de emprego e acesso a saneamento básico, por exemplo.

Ou seja, entende-se pela imprescindibilidade da promoção do direito supracitado, para que haja o reconhecimento das pessoas em situação de rua como sujeito de direitos pela sociedade que naturaliza a marginalização social e os trata como mero objetos, em virtude da aceitação das desigualdades sociais como inerentes ao sistema capitalista.

Por óbvio que a grandiosidade da cidade de São Paulo coexiste com vasta miserabilidade econômica e social, que, inclusive, gera reflexos físicos na mesma, como a segregação socioespacial, no entanto, apreende-se ser inaceitável a naturalização deste quadro sem perspectiva de mudança para as pessoas excluídas da sociedade, por *modos vivendi* e questões econômicas.

Além do mais, a partir do exame do Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo¹⁶² é possível concluir que a expressiva maioria população de rua já passou por alguma situação de violência e discriminação, o que demonstra a dificuldade de aceitação por parte da sociedade da existência desses indivíduos. E mais, a maioria deles acreditam que o principal caminho para a saída das ruas está intimamente ligado ao acesso à moradia, vez que a partir deste eles teriam perspectivas de uma melhora de vida.

Vale destacar a necessidade de cautela sobre a verossimilhança das pesquisas com intuito de compreender os anseios e a realidade dessas vidas, vez que elas são baseadas apenas nas respostas dessas pessoas marginalizadas socialmente, e, que por muitas vezes, em razão das péssimas condições em que vivem, sofrem danos psicológicos, esquecimentos, desconexões com a realidade, de modo que as respostas podem sofrer variações.

Ademais, a partir da pesquisa Viver em São Paulo, restou constatado que a maioria da população da cidade entende que uma das soluções para as pessoas que vivem as ruas seriam políticas de habitação. O que, em conjunto com o exame do

¹⁶² SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

censo supracitado, mostra que, ambos os grupos concordam que a moradia se consubstancia como elemento central de discussão para superação da referida condição excludente.

Por ser assim, os moradores de rua, como semelhante a todo e qualquer membro da sociedade, exceto pelo fato de viverem sob um extremo nível de vulnerabilidade, não podem ser submetidos a negativa de dignidade. Todavia, da análise da vida destes, verifica-se a ocorrência do contrário, pois os mesmos são submetidos a graves violações aos direitos humanos, fundamentais e sociais, bem como por uma série de discriminações sociais, devido ao lugar que eles ocupam no grupo social, apesar deste se situar às margens da sociedade.

Diante disso, a adoção do direito social à moradia ao núcleo existencial, ocasiona, por conseguinte, na impossibilidade da arguição estatal de insuficiência orçamentária para a sua garantia. Isto, pois, predomina o entendimento de que a reserva do possível não pode ser suscitada frente ao mínimo existencial.

Por ser assim, é estritamente necessário que haja incansável atuação do Estado em prol da garantia desses e de outros direitos violados relacionados a questão humana às pessoas que vivem uma vida que ninguém gostaria de viver, qual seja de isolamento social e inacessibilidade a elementos básicos fundamentais.

É sabido ainda, que o cerne da intensa vulnerabilidade social do grupo objeto de estudo está diretamente ligado a um dos elementos propulsores do capitalismo, qual seja a desigualdade social, afinal, os mesmos vivem em intensa miserabilidade, tanto econômica, quanto social. E, portanto, a exclusão social é originária da falta de adequação dos moradores de rua aos padrões sociais, como por estarem fora do mercado de consumo, por viverem em situação de extrema miserabilidade.

Registra-se que o direito social supracitado não se confunde com direito real a propriedade. Sendo assim, é incongruente a discordância da promoção do direito à moradia pautada na defesa da propriedade privada, ou seja, oriunda de um desconhecimento e confusão entre conceitos distintos.

Além do mais, constituído o perfil e o modo de vida dos moradores de rua, é possível localizar algumas movimentações da sociedade em favor da luta dos direitos destes e do acesso à moradia, embora a mesma não tenha alcançado muitos resultados. No entanto, é preciso que continuem se organizando para impulsionar a garantia do direito à moradia, bem como que ocorra a expansão desses movimentos, e, que, conseqüentemente, eles ganhem maior apoio da sociedade, pois a mudança

de realidade só ocorrerá na medida em que a maioria concordar com a necessidade de atuar em prol dos que vivem silentes nas ruas da cidade.

Ocorre que, restou constatado que diante dificuldade de articulação das pessoas em situação de rua, ante a ausência do direito a voz destes, e da população como um todo em prol dessa causa, devido a naturalização da relativização da dignidade humana dos moradores de rua, é notória a inexpressividade dos movimentos sociais voltados a essa causa, embora ainda tenham sido verificadas algumas conquistas importantes, como a Política Nacional da População de Rua.

Ademais, tendo em vista a vulnerabilidade dos moradores de rua, fruto dos extremismos da concentração de renda existentes no município de São Paulo, conclui-se pela urgência de atendimento ao comprometimento constitucional de construção de uma sociedade com igualdade, e, por conseguinte, a quebra dos paradigmas e da aceitação da relativização da dignidade de pessoas que vivem em condições extremas, e, que, na verdade, precisam de proteção, e não de repulsa social. Ora, é imprescindível que haja mecanismos que promovam novos horizontes para aqueles que desejarem mudar de vida, afinal, é preciso respeitar a liberdade de escolha dos indivíduos.

Portanto, é impreterível a atuação estatal por intermédio de políticas públicas para salvaguardar os direitos das pessoas em situação de rua, que são expostas diariamente a uma luta pela defesa da própria existência, e mais do que isso, pelo reconhecimento do conjunto social de que são seres humanos, sujeitos de direitos, como qualquer membro da sociedade, e, não objetos que podem ser esquecidos e violados costumeiramente, sem acesso a instrumentos de defesa.

Neste interim, vale destacar mais uma vez que um dos objetivos constitucionais da República se trata da construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a busca pela erradicação da pobreza e das desigualdades, sendo assim, é primordial a reversão da exclusão para a inclusão e acolhimento desses indivíduos pela sociedade e pelo Estado.

Se é assim, além da indispensável atuação por parte do Estado, também é preciso a conscientização da população e a busca pela alteração dessa conjuntura de marginalização dos grupos frágeis, ainda mais estes que vivem o dilema de viverem para existir ou existirem para viver, submersos em uma vida com acesso a menos do mínimo do mínimo para a existência humana.

Sobre o estudo das políticas públicas adotadas pelo Estado com o fulcro de obter a efetividade ao direito à moradia, conclui-se que são poucos os programas direcionados ao direito a moradia que tratam expressamente das pessoas em situação de rua. E, sendo assim, é evidente a necessidade de planejamento e organização de políticas públicas voltadas especificamente à população que vive imersa em intensa vulnerabilidade social e depende do Poder Público. Outrossim, destaca-se, mais uma vez, que de acordo com as pesquisas observadas, tanto a população de rua, quanto os paulistas em geral, em sua maioria, estabelecem a moradia como questão central para solucionar as violações das vidas nas ruas.

Logo, é impreterível uma imperativa mudança de todos que compõem a sociedade, para que estes atuem de fato para a concretização dos objetivos e respeito dos fundamentos da República, preconizados na Constituição Federal de 1988.

Conclui-se, então, pela imprescindibilidade do Estado promover mecanismos e instrumentos com o fim de promover o direito social à moradia, visto que se entende pela inserção do referido direito ao núcleo elementar para uma vida com dignidade. Isto, pois, com o acesso a tanto, é possível um resgate da subjetividade da compreensão da dignidade no íntimo das pessoas, bem como trata-se de um grande passo para o aparecimento de oportunidades e mudança na vida dos sujeitos.

Além da atuação estatal, também é preciso que ocorra uma movimentação na sociedade para defesa e luta de direitos desse grupo de pessoas, visto que nas condições em que se encontram os mesmos não possuem sequer direito a fala na sociedade. Ora, se é assim, é necessário que haja uma alteração de pensamento e conscientização da sociedade sobre a grave violação de direitos humanos suportadas pelas pessoas em situação de rua diariamente.

Ou seja, a possibilidade de acesso a um direito tão essencial seria uma porta de acesso a tantos outros, cujos quais eles são privados em razão da vida que vivem.

Evidenciou-se, assim, que devido as condições extremamente precárias da vida dessa população, terceiros precisam se mobilizar para reivindicarem mudanças nos percalços da vida destes, em razão da dificuldade dos grupos se mobilizaram com o objetivo comum de terem acesso a direitos básicos.

Além do mais, é preciso frisar que as escolhas sobre sair ou não das ruas devem ser dos próprios sujeitos, sem quaisquer imposições, observados assim a liberdade individual garantida pela Constituição.

Portanto, resta concluído que é inegável que as condições de vida suportadas pelos moradores de rua demonstram diversas violações aos direitos humanos, fundamentais e sociais. Sendo assim, depreende-se também que eles vivem sob grave violação a dignidade humana, ainda mais se considerado a falta de moradia. Ademais, a compreensão de que a mesma constitui o mínimo existencial permite-nos cobrar maior atuação do Estado e da sociedade em favor da efetivação do direito social dessas pessoas, ainda mais se considerado o Estado Social Democrático de Direito. Logo, a inacessibilidade do direito social à moradia por essas pessoas, enseja na relativização da dignidade das mesmas. Todavia, o que ocorre é a naturalização por parte da sociedade desta flexibilização, o que se apresenta como um obstáculo para a superação desta condição por aqueles que quiserem mudar as suas vidas.

Em suma, a hipótese de que existe a relativização da dignidade humana da população de rua se concretizou através do presente estudo, justificada a partir das desigualdades socioeconômicas. E, neste sentido, restou caracterizada a necessidade de uma conscientização da sociedade para a compreensão da população de rua como sujeito de direitos, e, para, deste modo, pressionarem o Estado a fim de que o mesmo implemente programas relacionados ao direito à moradia diretamente ligados a população de rua, com o fulcro de assegurar e respeitar a dignidade humana dessas pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIEXE, Egidia Maria de Almeida. Discriminação social das pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica: o que pode o direito frente ao invisível? In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, pp. 179-198.

ASSIS, Gilmar de. Breves reflexões sobre os direitos da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, pp. 277-296.

AVRITZER, Leonardo. Ação, fundação e autoridade em Hannah Arendt. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 68, p.147-167, 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452006000300006>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000300006&script=sci_abstract>. Acesso em: 11 set. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 328 p.

BARROS, José Ourismar. A pessoa em situação de rua e a vida que não merece ser vivida. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016, pp. 153-178.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 355 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. 600 p.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. **Entenda como funciona o Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2014/04/entenda-como-funciona-o-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 25 set. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico: O conceito de política pública em direito. In: GONÇALVES, Alcindo. **Políticas Públicas reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. 310 p.

CAMPOS, Gérman Bidart. **El orden socioeconómico en la Constitución**. Buenos Aires: Ediar, 1999. 482 p.

CHOHFI, Roberta Dib. **Regularização fundiária de interesse social**: Uma forma de garantir o direito constitucional social à moradia. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015. 312 p.

CONSELHO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Resolução nº 23, de 12 de junho de 2002. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

DAVID, Fernando Tadeu. Efetivação de direitos da população em situação de rua como pressuposto básico da dignidade da pessoa humana. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016, pp. 359-374.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 229 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Politicassurbanizacao_impasesses.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Ata da 88ª Sessão. Brasília - Df, 30 maio 1998. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD30MAI1998.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, pp. 439-470.

D'OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no Brasil e Programa de Locação Social paulistano. **Caderno Crh**, [s.l.], v. 27, n. 71, p.255-266, ago. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792014000200003>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792014000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 05 out. 2018.

DUARTE, Clarice Seixas. "O Ciclo das Políticas Públicas". In SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo, Atlas, 2013. 592 p.

ESTATÍSTICA, Instituto Brasileiro de Geografia e; PAULO, Rede Nossa São. **Viver em São Paulo: Assistência Social na Cidade**. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/pesquisas/viver_em_sp_ass_social_apresentacao_2018.pdf>. Acesso em: 03 out. 2018.

FALSARELLA, Christiane. **Reserva do possível como aquilo que é razoável se exigir do Estado**. Disponível em: <https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_christiane_mina_out2012.pdf>. Acesso em: 23 out. 2018.

FRENTE DE LUTA POR MORADIA (Brasil). **Luta FLM na história**. Disponível em: <<http://www.portalfm.com.br/luta-historico/>>. Acesso em: 9 out. 2018.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_sistema>. Acesso em: 03 out. 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes et al. **Direito constitucional, estado de direito e democracia**: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011. 506 p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza. Necessidades humanas, autonomia e o direito à inclusão em uma sociedade que se realiza na interculturalidade e no reconhecimento de uma justiça do bem-estar. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, pp. 31-50.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf>. Acesso em: 08 out. 2018.

MATTOS, Liana Portilho. Viver, morar, transitar: o homem e a cidade. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, pp. 289-316.

MEIRELES, Amauri. O fenômeno da população de rua: análise à luz da teoria da novíssima defesa social. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D' Plácido, 2016, pp. 199 - 222.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. A função social do domínio e o direito à moradia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al (Org.). **Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, pp. 767-782.

MINAS GERAIS. Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais (CRP - MG). **Psicologia e a população em situação de rua**: Novas propostas, velhos desafios. Minas Gerais: Crp-mg, 2015. 89 p. Disponível em: <<https://redeassocialpg.files.wordpress.com/2016/01/a-psicologia-e-a-populac3a7c3a3o-de-rua.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social - Creas**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>>. Acesso em: 03 out. 2018.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO (Brasil). **As linhas políticas do MTST**. Disponível em: <<http://www.mtst.org/quem-somos/>>. Acesso em: 09 out. 2018.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA (Brasil). **Conhecer para lutar**: Cartilha para formação política. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

OXFAM BRASIL (Brasil). **A distância que nos une**: Um retrato das desigualdades brasileiras. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. In: LEITE, George Salomão (Org.). **Dos Princípios Constitucionais: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003. 429 p.

REDE NOSSA SÃO PAULO (São Paulo). **Mapa da desigualdade de 2017**. Disponível em: <https://nossasaopaulo.org.br/portal/mapa_2017_completo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

REDE RUA. **Missões e Valores: Eixos de Atuação**. Disponível em: <<http://rederua.org.br/#!/Movimento-Nacional-da-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-realiza-Congresso-em-Minas-Gerais/c1uqf/57cdd98fc75009774134a1ef>>. Acesso em: 10 out. 2018.

SÃO PAULO. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto XV complemento do relatório final do censo e pesquisa amostral de perfil socioeconômico e de identificação das necessidades. 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%2015%20-%20OUT%2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

_____. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**: Produto V Relatório completo do censo da população em situação de rua na cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/00-publicacao_de_editais/0001.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **CRAS - Centro de Referência de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/cras/index.php?p=1906>. Acesso em: 03 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação. **Casa da Família**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=263328>>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Locação Social**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>>. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Minha casa minha vida**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243036>>. Acesso em: 28 set. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo**: Anexo 1. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Regularização Fundiária**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/sehab2/index.php?p=237078>>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Urbanização de Favelas**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243036>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Regularização Fundiária**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/sehab2/index.php?p=237078>>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Urbanização de Favelas**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=3374>>. Acesso em: 04 out. 2018.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Urbanização de favelas**. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237077>>. Acesso em: 25 set. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1432 p.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. 192 p.

SAWAIA, Bader Burihan. Psicologia e desigualdade social: uma reflexão sobre liberdade e transformação social. **Psicologia & Sociedade**, [s.l.], v. 21, n. 3, p.364-372, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-71822009000300010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822009000300010>. Acesso em: 12 out. 2018.

SECRETARIA EXECUTIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Instrução Normativa nº 02, de 21 de setembro de 2009. São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/INSTRUCAO_NORMATIVA_N02_2009_1271092942.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Portaria nº 131, de 09 de julho de 2015. São Paulo, SP, Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARI_A131SEHAB2015doc09715pg_027\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/habitacao/PORTARI_A131SEHAB2015doc09715pg_027(1).pdf)>. Acesso em: 04 out. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 926 p.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de et al (Org.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 343-346.

_____, NUNES, Andréia Regina Schneider. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. **Interfaces Científicas**: Grupo Tiradentes, Aracajú, v. 4, n. 3, p.831-96, 06 fev. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/humanas/article/view/2844/1652>>. Acesso em: 09 set. 2018.

SOUSA, Sérgio Iglesias Nunes. **Direito à moradia e de habitação**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 366 p.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA (Brasil). **História**. Disponível em: <<http://sp.unmp.org.br/historia/>>. Acesso em: 09 out. 2018.

VALENÇA, Márcio Moraes. Housing provision alternatives in Brazil, Hong Kong and the United Kingdom. **Mercator**, [s.l.], v. 13, n. 03, p.7-23, 30 dez. 2014. Mercator - Revista de Geografia da UFC. <http://dx.doi.org/10.4215/rm2014.1303.0001>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1984-22012014000300007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 23 set. 2018.