



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO
CURSO DE DIREITO

LARA SIQUEIRA AYRES

**DIREITO SOCIAL À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ EM
FORTALEZA-CE**

FORTALEZA

2020

LARA SIQUEIRA AYRES

DIREITO SOCIAL À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ EM FORTALEZA-CE.

Monografia apresentada ao Curso de direito privado do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Beatriz Rêgo Xavier.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A98d Ayres, Lara Siqueira.
Direito social à moradia para a população em situação de rua: Análise da atuação do Ministério Público do Ceará em Fortaleza-Ce / Lara Siqueira Ayres. – 2020.
134 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2020.
Orientação: Prof. Dr. Beatriz Rêgo Xavier..

1. Pessoa em Situação de Rua. 2. Moradia. 3. Ministério Público. 4. Políticas Públicas. I. Título.
CDD 340

LARA SIQUEIRA AYRES

DIREITO SOCIAL À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA:
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ EM FORTALEZA-
CE.

Monografia apresentada ao Curso de direito privado do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Beatriz Rêgo Xavier (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Lídia Valesca Bomfim Pimentel Rodrigues
Centro Universitário Farias Brito (FBuni)

Ma. Giovana de Melo Araújo
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Às quatro Marias: Violeta Maria, Maria
Consuelo, Maria Leni e Maria Aparecida.

AGRADECIMENTOS

Nem se a ABNT me recomendasse destinar 100 páginas de agradecimentos para as quatro mulheres que me criaram e que fazem parte tão intensamente da minha construção de existência, seria suficiente para descrever os que elas representam na minha vida e o sentimento que carrego por elas. Violeta, Consuelo, Leni e Maria Aparecida. Obrigada pelos esforços em conjunto de criação, que me proporcionaram distintas visões de mundo, e pelos valores ensinados que, por vezes, foram tão díspares que me deixavam com mais dúvidas do que com soluções. Obrigada, sobretudo, pelo amor incondicional que não falta e não falha.

Ao meu pai, à minha xarapim Lara Ayres, minha “boadrasta”, aos meus quatro irmãos: Martius, Mariana, Vitória e Samuel, pessoas que eu amo muito e que completam essa minha família mosaico. À Teodora a quem nutro muito carinho e que se mostrou uma irmã em matéria de companheirismo. Ao meu Tio Thiago, que me proporciona diversas reflexões e que só não comprava meus livros da faculdade quando dizia: “tô liso”. São esses também que embarcam nas minhas ideias mais criativas e mirabolantes. In memoriam ao meu vovô Dim e ao meu vovô Ayres, que infelizmente, eu não conheci. Obrigada aos meus tios, às minhas doze tias-avós e aos demais membros da minha família gigante, que compreendem os Siqueiras, os Holandas, os Almeidas e os Prudentes.

Aos meus amigos queridos, parceiros de muitas alegrias, em especial: José Walter Brilhante Júnior, Igor Moraes e João Pedro Rocha, que compartilham comigo mais de duas décadas de amizade. Aos 37 membros do Grupo de Whatsapp “Tabacaria Comunista” que, para mim, reúne as personalidades mais excêntricas da UFC, pelas discussões, gargalhadas, “tretas”, companheirismo e luta. Não terei coragem de apontar um nome ou dois (talvez só a Juliana). Sou muito grata pela existência de todos vocês. Agradeço também ao Messias, solidariamente, compartilhou seu material de estudo comigo, uma vez que desenvolve temática de dissertação de mestrado sobre população em situação de rua.

À minha orientadora, que me acolheu na Universidade e que me fez sentir à vontade para conversar sobre qualquer temática que envolve o Direito ou a Faculdade de Direito. À Dra. Giovana, uma das mulheres mais determinadas que conheço e por quem nutro admiração desde a primeira conversa, bem como, à Camila, à Marianna e à Lynara, que me ensinaram a caminhar pelos trabalhos da Promotoria e que também realizam os trabalhos com muito esmero e dedicação. À Professora Lídia e ao Leo, que tenho profundo carinho e que me adotaram afetivamente depois que minha mãe viajou a estudo. Por esses dois, estendo meus agradecimentos aos demais membros da Casa da Sopa.

Aos meus demais professores, em especial: Lígia, Cynara, Gretha, Gustavo Cabral, Newton e Gustavo Liberato. Aos servidores e colaboradores da Faculdade de Direito, sempre prestativos e que me acudiam nos momentos em que eu chegava apressada, no intervalo do estágio para a aula, especialmente, ao Jothe da Fortlivro, ao Nelson da Coordenação, à Lêda do Departamento de Direito Privado, ao Beto da portaria e aos três funcionários do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua, Pacheco, Fernando e Berg. A todos os meus amigos e colegas de faculdade, especialmente, àqueles que dividiram comigo, de forma oficial ou não, o CA.

Obrigada à Gisele, à Rosana e a Clarinha, que me acompanharam no estágio que desenvolvi no TRE, pelos conhecimentos e pela amizade que me proporcionaram. À Serly, à Kamila e ao Renan que me supervisionaram no estágio da Pague Menos. Enfim, é muita gente! Agradeço a todxs que me apoiaram sempre e que, de certo modo, deixaram minha experiência universitária mais colorida.

“Não digam que fui rebotalho,que vivi à margem da vida.Digam que eu procurava trabalho, mas fui sempre preterida. Digam ao povo brasileiro que meu sonho era ser escritora, mas eu não tinha dinheiro para pagar uma editora.”(Carolina Maria de Jesus, 1960).

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar as dificuldades que se interpõe para a efetivação da moradia das pessoas em situação de rua do Município de Fortaleza, partindo-se da análise da atuação do Ministério Público do Ceará, especificamente, das Promotorias de Justiça de Fortaleza, especializadas em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação. Busca compreender a construção do direito fundamental e social à moradia e o seu conteúdo, bem como, entendê-lo dentro do sistema jurídico implementado pela Constituição Federal de 1988. Debruça-se sobre a análise do perfil da população em situação de rua de Fortaleza, questionando-se acerca da ausência de censo municipal recente e confiável que quantifique esses sujeitos. Expõe o papel constitucional atribuído ao Ministério Público à defesa dos direitos sociais e propõe a análise do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7, em trâmite na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, que acompanha a implementação de políticas públicas pelo Governo do Estado e pela Prefeitura de Fortaleza para essas pessoas dentro do território da capital cearense. Foi utilizada a análise bibliográfica como metodologia, apresentando-se a doutrina constitucional nacional, especializada em direitos fundamentais e sociais. Ademais, usou-se de trabalhos das ciências sociais, especialmente de etnografias, e da análise do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7. Concluiu-se que a ausência de um censo municipal recente, as aplicações de políticas públicas que não consideram essas pessoas como sujeito de direitos e o foco das políticas de moradia nas construções de unidades habitacionais são os principais empecilhos à efetivação do direito à moradia para a superação da situação de rua.

Palavras-chave: Pessoa em Situação de Rua. Moradia. Ministério Público. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The author's goal is to identify all hardships preventing the effectiveness of proper housing for street homelessness individuals in the Municipality of Fortaleza, analyzing the work of the Public Prosecution and District Attorney Office in the State of Ceara, specifically the Offices of Justice specialized in Land Conflict and Housing Rights. This paper aims at understanding the construction of the fundamental and social rights to housing and its contents, as well as understanding it within the legal system implemented by the 1988 Federal Constitution. It analyzes the street homelessness population profile in Fortaleza, questioning about the absence of a recent and reliable municipal census that could quantify these individuals appropriately. Hence, it reflects on the constitutional role given to the Public Prosecution and District Attorney Office regarding the defense of social rights and proposes the analysis of Civil Investigation #06.2015.00000780-7, undergone by the 9th Prosecution Office of Fortaleza, which monitors the implementation of public policies in the city territory. The methodology was based on a bibliography analysis of the national constitutional doctrine specialized in fundamental and social rights. The author also applied Social Sciences, specifically ethnography works during the analysis of the aforementioned Civil Investigation. The conclusion indicates that the absence of a recent municipal census, the application of public policies that do not consider these people as individuals who have rights and the focus of public policies on the constructions of houses are the main obstacles to the effectiveness of housing rights for the homelessness street population

Keywords: Homelessness Street Population. Housing. Public Prosecution and District Attorney Office. Public Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Praça do Ferreira, às 16 horas, no contexto de pandemia do COVID 19.	60
Figura 2 –	Mapa do Centro de Fortaleza/CE.....	63
Figura 3 –	Organograma dos Órgãos de Execução do MPCE.....	91
Figura 4 –	Programação do Seminário dos 10 anos da Política Nacional para a População em Situação de Rua.....	101
Figura 5 –	Empreendimentos do MCMV na faixa de 0 a 3 salários mínimos (até dezembro de 2012).....	113
Gráfico 1 –	Negativas de acesso a direitos para pessoas em situação de rua.....	68
Gráfico 2 –	Crescimento das famílias em situação de rua no Cadastro Único.....	75

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	A CONSTRUÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NO BRASIL.....	17
2.1	Direito à moradia antes da constituição federal de 1988.....	17
2.2	O estado democrático de direito e a constituição federal de 1988.....	22
2.2.1	<i>Surge um novo fundamento: a dignidade da pessoa humana.....</i>	25
2.2.2	<i>Direitos Fundamentais Sociais.....</i>	28
2.3	Direito Social à Moradia.....	32
2.3.1	<i>Conteúdo do Direito Social à Moradia.....</i>	35
2.3.2	<i>Breve histórico da política habitacional brasileira.....</i>	39
2.3.2.1	<i>Programa Minha Casa Minha Vida.....</i>	44
2.3.3	<i>O Direito Social à Moradia Para a População em Situação de Rua.....</i>	47
3	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FORTALEZA-CE.....	51
3.1	População em situação de rua: breve histórico de luta e nomenclatura..	51
3.1.1	<i>Um Público Heterogêneo e Nômade.....</i>	57
3.1.1.1	<i>O Centro de Fortaleza/CE.....</i>	61
3.1.2	<i>Invisibilidade e Discriminação.....</i>	65
3.2	População em Situação de Rua em Números.....	69
3.2.1	<i>Dados no Brasil.....</i>	72
3.2.2	<i>Dados no Ceará.....</i>	78
3.3.3	<i>Dados em Fortaleza-CE.....</i>	82
4	A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA.....	86
4.1	Ministério Público do Ceará (MPCE).....	86
4.1.1	<i>Instrumentos de atuação do MPCE na defesa dos direitos sociais.....</i>	91
4.2	Inquérito Civil da População em Situação de Rua	95
4.2.1	<i>Censo Municipal de 2020.....</i>	101
4.2.2	<i>Programa Locação Social.....</i>	104
4.2.3	<i>A Questão dos Empreendimentos Habitacionais: pelos direitos de permanência e de participação.....</i>	109

5	CONCLUSÃO.....	119
	REFERÊNCIAS.....	123
	ANEXO A - MAPA DAS PRAÇAS DO CENTRO DE FORTALEZA-	
	CE.....	134

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da situação de rua surgiu nas cidades brasileiras junto com o crescimento desordenado dos centros urbanos e se expandiu, especialmente, no decorrer do século XX. A partir de então, diversas foram as abordagens e as maneiras de agir do Estado perante a realidade desses sujeitos, que vão desde o simples incentivo à filantropia e às atividades de caridade desenvolvidas por particulares, passando por políticas e por abordagens de cunho médicos sanitaristas e desembocando na atual maneira, determinada pela Constituição Federal de 1988. De acordo com legislação atual, o poder público deve levar em conta a pessoa em situação de rua como um ser sujeito de direitos e tem o dever agir positivamente para resguardar os seus direitos e as suas garantias fundamentais.

Com essa mudança proporcionada pela Constituição e, posteriormente, com o advento da Política Nacional da População em Situação de Rua (Decreto Nº 7.053/2009), que apresentou o conceito jurídico do referido segmento da sociedade, bem como, as diretrizes a serem observadas por Estados e por Municípios na tratativa deste público, múltiplos são as políticas públicas e os programas aplicados nas cidades brasileiras para essas pessoas, incluindo, no Município de Fortaleza. Apesar disso, as ruas da capital cearense continuam sendo habitadas, as marquises do Centro da Cidade figuram como locais de dormidas e o que se observa é um possível crescimento no número de pessoas em situação de vulnerabilidade social e, conseqüentemente, em situação de rua.

Para ilustrar, foi realizado um censo pela Prefeitura de Fortaleza, em parceria com o Centro de Treinamento e Desenvolvimento - Cetrede, cuja coleta de dados foi realizada em 2014, que identificou a existência de 1.718 pessoas em situação de rua na cidade (MPCE, 2016). Apesar do resultado desta pesquisa, o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua - Centro Pop, localizado no Centro da cidade, apontava para a existência de mais de 4 mil prontuários de atendimento desse público no mesmo ano em que foi realizada a pesquisa (CAVALCANTE, 2019). Ou seja, há indícios de que este número de 1.718 pessoas, que não é baixo, já não representasse a quantidade total de pessoas vivendo nessas condições em 2014.

Sobre o atual número de pessoas que estão em situação de rua e o perfil dessa parcela populacional, em 2020, é difícil precisar, na medida em que inexistiu censo municipal recente ou mesmo um levantamento confiável desse público a nível nacional ou estadual da última década. Mesmo assim, pode-se afirmar que, este número tendeu ao crescimento de 2014 até a atualidade, uma vez que a situação de desenvolvimento econômico e social do país tem

piorado nos últimos anos, graças as agendas liberais e conservadoras do Governos de direita que passaram a chefiar o País a partir de 2016. Cite-se, como exemplo o crescimento recorde no número de desempregados brasileiros que atingiu 12,8 milhões de pessoas no trimestre que se encerrou em junho de 2020 (G1, 2020). Acrescente-se que a situação instalada com a pandemia do Coronavírus, neste ano, indica para a subida do número de pessoas que passaram a viver nas ruas.

Nesse contexto, compete ao Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), especificamente, às quatro Promotorias de Justiça de Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação, acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas pelo poder público, no território de Fortaleza, e garantir a efetivação do direito social à moradia das pessoas em situação de rua que fazem desta cidade a sua morada. Sendo assim, essa tutela pode ser exercida através de diversos instrumentos jurídicos de que dispõe o MPCE. Dentre eles, destaca-se o Inquérito Civil Público e as Recomendações dele oriundas, que serão abordados conceitualmente ao longo deste trabalho.

Tendo em vista o exposto, o objeto de estudo desta pesquisa é a atuação das Promotorias de Justiça, especializadas na Defesa da Habitação, do MPCE no seu trabalho de acompanhamento e de fiscalização das políticas públicas voltadas para a efetivação do direito fundamental e social à moradia da população em situação de rua no município de Fortaleza. Destaca-se que não será tratado, nesta pesquisa, os trabalhos desenvolvidos pela sociedade civil no enfrentamento das dificuldades atinentes às pessoas em situação de rua desconectadas da atuação do MPCE. Não obstante a isto, reconhece-se, desde já, a importância e o peso da atuação de movimentos que representam essas pessoas e de organizações não governamentais que possuem a capacidade de dialogar com quem está na rua e de capilarizar-se, chegando a locais que nem o Estado nem o próprio Ministério Público alcançam.

Dessa forma, surgiu a questão principal: Por que, mesmo com a implementação de políticas públicas voltadas para essa parcela populacional, a situação de rua é um fenômeno tão difícil de ser superado no município de Fortaleza? Para responder a tal questão, faz-se necessário a análise e a busca de respostas para as seguintes perguntas envoltas à problemática: Como saber quando o direito social à moradia é realmente efetivado? Basta ter o teto de uma casa sobre a cabeça? O que leva uma pessoa à situação de rua? Quantos são e qual é o perfil desses sujeitos? O que há de errado na atuação estatal que não consegue dar vazão à quantidade de pessoas nessas condições? Falta política pública ou ela é ineficiente? Há participação desse público na criação dessas políticas públicas em Fortaleza?

A indagação acerca dessa problemática central e das questões que a circundam deu-se a partir da experiência de estágio institucional vivida por mim no Ministério Público do Ceará, particularmente, na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, especializada na Defesa da Habitação (9ªPmJFOR). Não há como não mencionar, também, a minha experiência adquirida como trabalhadora voluntária na Instituição Grupo Espírita Casa da Sopa, que atende a população em situação de rua do Centro de Fortaleza, realizada desde o mês de abril de 2020 no contexto da pandemia do Coronavírus que se instalou no planeta. As observações feitas com essas experiências fazem parte da justificativa para o estudo da problemática.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral diagnosticar os desafios que se impõe para a efetivação do direito social à moradia da população em situação de rua do Município de Fortaleza, a partir da análise da atuação do Ministério Público do Ceará (MPCE). Assim sendo, afiguram-se como objetivos específicos: i) abordar o contexto histórico que possibilitou a construção do conceito jurídico de direito social à moradia, para que se possa entender em que circunstâncias se concretiza a sua efetivação; ii) descobrir a quantidade de pessoas que se encontram em situação de rua em Fortaleza e traçar um perfil socioeconômico desse público; iii) observar a atuação do MPCE, a partir da análise do Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7, que tramita na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza e que acompanha as políticas públicas implementadas para a população em situação de rua de Fortaleza.

Por fim, a metodologia utilizada neste trabalho foi a análise bibliográfica, apresentando a doutrina jurídica especializada em Direito Constitucional, em particular, a que pesquisa sobre direitos fundamentais sociais. Utilizou-se também o método histórico, a partir de fontes secundárias de autores que pesquisam sobre urbanização e sobre a história das cidades brasileiras, para discorrer acerca da relação entre a formação das cidades e o surgimento da população em situação de rua, com fins de tecer ideias gerais acerca de quais seriam as pessoas que historicamente têm acesso ao solo brasileiro e quais não têm.

Ademais, trata-se de uma pesquisa exploratória, na medida em que busca traçar um perfil da população em situação de rua de Fortaleza, a partir do estudo de outras fontes fora do Direito que possam elucidar as características do público, diante da ausência de censos municipais recentes e com dados confiáveis dessa população. Nesse sentido, foram elencados como referenciais teóricos, abordados especialmente no Capítulo 3 deste trabalho, algumas pesquisas em ciências sociais, incluindo de cunho etnográfico, que realizam análises de casos e investigam o perfil da população em situação do Centro de Fortaleza.

Além disso, recorreu-se, como fonte de pesquisa, ao estudo analítico do Inquérito Civil Nº 06.2015.00000780-7 que tramita na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza,

descrevendo-se os comandos e ações do MPCE na fiscalização de políticas públicas para a população em situação de rua de Fortaleza. O objetivo dessa análise descritiva – que só faz sentido ser feita no Capítulo 4, após as discussões teóricas dos capítulos que o antecede – é o de analisar, sob a ótica desta instituição, quais seriam os fatores que, na prática, se impõe à efetivação do direito social à moradia para a população em comento, que é o objetivo geral desta pesquisa. Tais fatores, depois da exposição feita no capítulo 4, são expostos, de forma enxuta, na conclusão do trabalho.

2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA NO BRASIL

Este capítulo tem por objetivo realizar uma contextualização histórica do desenvolvimento do direito à moradia, no Brasil, e a análise do conteúdo e significado desse direito social. Para tanto, inicialmente, será avaliado o contexto de supremacia do direito à propriedade privada em detrimento ao direito à moradia, na doutrina e na legislação brasileira, até meados do século XX. Posteriormente, analisar-se-á a lógica jurídica-sistemática imposta pela Constituição Federal de 1988 que estabeleceu o Estado Democrático de Direito com fundamento na dignidade da pessoa humana, bem como a posição de ascensão dos direitos fundamentais sociais e a previsão expressa do direito social à moradia. Por fim, será abordado os aspectos materiais e o conteúdo do direito social à moradia, as principais políticas habitacionais desenvolvidas ao longo da história do Brasil, e a sua importância do direito à moradia na efetivação da dignidade humana das pessoas em situação de rua.

2.1 Direito à Moradia antes da Constituição Federal de 1988

A ideia da moradia é tão antiga quanto o próprio ser humano. Fustel de Coulanges explica que, nas cidades antigas¹, tanto os vivos quanto os mortos tinham morada. Acreditava-se que, após a morte, haveria uma segunda vida na qual, corpo e alma só se manteriam ligadas se houvesse uma morada subterrânea. “A alma que não possuía sepultura não possuía morada, e ficava errante. Em vão aspiraria ao repouso, que deveria desejar depois das agitações e trabalhos desta vida; (...)” (2006, p.14).

Com efeito, ainda no tempo dos antigos, via-se os mortos como deuses e os túmulos como os templos. Nessa cultura antiga, acreditava-se que a existência pós vida e que a permanência do morto na sua morada dependia de oferendas com comidas e bebidas, para lhes satisfazer as necessidades de existência. Dessa forma, a entrega da alimentação aos mortos era tida como fundamental, na medida em que “se deixavam de oferecer o *sraddha* (oferenda) para um morto, sua alma saía de sua morada de paz, e tornava-se errante, atormentando os vivos” (COULANGES, 2006, p. 19).

¹ Quanto à disseminação dessa cultura de morada dos mortos, o autor (2006, p.18) explica que: “Encontramos o culto dos mortos entre os helenos, entre os latinos, entre os sabinos e entre os etruscos; encontramos-lo também entre os árias da Índia, como mencionam os hinos do Rig-Veda. Os livros das Leis de Manu falam desse culto como do mais antigo entre os homens.”

Essa ideia de moradia conjugada a outras necessidades de sobrevivência, como a oferta para os antigos, desenvolveu-se ao longo do tempo, culminando em um conceito jurídico de direito social à moradia complexo, no Brasil, previsto na Constituição Federal de 1988, e atrelado à outros direitos fundamentais². Uma moradia qualificada: habitável ou com condições de habitabilidade. Afinal, a casa não é só lugar para ficar. Nela, a pessoa deve ser capaz de abrigar-se, fisicamente (do frio, do vento, da chuva, de perigos externos) e mentalmente (um local que lhe garanta privacidade e possibilidade de descanso).

Apesar disso, até alcançar-se o patamar exigido pela Constituição de 1988, o acesso à moradia, em favor de pessoas em situação de vulnerabilidade social, encontrou resistência na doutrina jurídica e nos tribunais brasileiros. Isto se deve à herança colonial de domínio da terra e à gradual supervalorização do direito à propriedade. Nesse sentido, João Maurício Martins de Abreu (2014, p. 217), ensina que “quando, no início do século XVI, Portugal se apropria do território brasileiro o faz sobre o título jurídico de direito de conquista, referendado pela Igreja, sem reconhecer como direito qualquer outro poder de fato sobre a terra”.

De acordo com o citado autor, a tomada das terras brasileiras por Portugal e o estabelecimento das sesmarias, que durou até o ano de 1822, representou uma divisão das terras e a iniciação de conflitos entre sesmeiros e posseiros. Apenas aos sesmeiros, reconhecidos pela Coroa Portuguesa, eram repassados o domínio útil sobre as terras, onde deveriam exercer a posse efetiva e estabelecer moradias nelas, como estratégia de colonização (MARTINS DE ABREU, 2014, p. 219-220). Enquanto isso, aos posseiros, por não haver respaldo jurídico do uso da terra, restava a insegurança da posse.

Ocorre que as sesmarias, com suas grandes extensões territoriais e sem a fiscalização da moradia e do uso da terra por Portugal, passaram a conviver com um crescente mercado de arrendamento e de compra e venda de terras cobiçadas, como as próximas aos portos e núcleos urbanos. Em paralelo a esse mercado, cresciam também as ocupações e os apossamento de terras privadas não aproveitadas pelos sesmeiros. Assim, as negociações da prática fizeram com que o modelo das sesmarias fosse, aos poucos, sendo substituído por um modelo jurídico de mercado, alicerçado na propriedade da terra e nos acordos firmados entre particulares.

O reconhecimento estatal e a consolidação desse modelo de propriedade ocorre em 1850, pela “Lei de Terras”. Estrategicamente, quando o tráfico negreiro é abolido e começa-se

² Acerca dos direitos fundamentais, ver no tópico 2.2.2

a estimular a imigração de trabalhadores livres no Brasil, o artigo 2^o³ dessa lei possibilitou a conversão da terra em mercadoria, fortalecendo esse mercado de negociações das terras e os contratos que comprovassem a realização desses acordos. Abordando esse modelo implantado, que reconhecia apenas o título de propriedade⁴ e relegava os posseiros, Holz (2008, online) apresenta a sua repercussão na formação das cidades:

A história mostra que a perpetuação da desigualdade no planejamento urbano agravava-se após a aprovação da Lei 601/1850, que ficou conhecida como “Lei de Terras”. Ela passou a regular as terras devolutas e a aquisição de terras, determinando em seu artigo 1^o que o único meio para aquisição da propriedade de terras era a compra, deslegitimando, portanto, o acesso à terra pela posse ou ocupação. Ajudando a agravar o problema, em 1888 acontece a abolição da escravatura. Os escravos libertos que não permaneceram nas áreas rurais foram em busca de sobrevivência nas cidades. Todo este quadro faz com que as cidades cresçam com um flagrante despreparo em termos de políticas públicas que atendessem essa população, formando cidades desordenadas. Portanto, percebe-se que desde o início do processo de construção das cidades e da sociedade brasileira, houve um descompasso entre o acesso à moradia e o crescimento populacional.

A partir do reconhecimento jurídico na Colônia, a propriedade tornou-se um dos institutos jurídicos mais respeitados, valorizados e teorizados pelo Direito privado brasileiro. Para ilustrar, todas as constituições brasileiras previram expressamente o direito à propriedade privada como direito fundamental. Enquanto isso, o direito à moradia só passou a ser previsto, de forma expressa, na Constituição brasileira, no ano 2000, após a Emenda Constitucional de nº 26 que incluiu tal direito no rol do artigo 6^o que trata dos direitos fundamentais sociais⁵.

Elza Maria Alves Canuto expõe um breve histórico do direito à propriedade nas Constituições brasileiras. Atente-se que, influenciada pelas Revoluções Burguesas e pela ascensão dos ideais liberais, a propriedade adquire, no Brasil, um atributo de exclusividade⁶

³ Art. 2^o Os que se apossarem de terras devolutas ou alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes de prisão e multa de 100\$ além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessórios entre héreos confinantes.

⁴ Sobre a criação dos Registro Públicos e força jurídica do título de propriedade, João Maurício Martins de Abreu (2014, pág. 222) explica que: “O modelo jurídico proprietário foi robustecido em 1864, pela edição da Lei Hipotecária do Império (Lei 1.237), a qual criou os registros públicos no País e, em seu art. 8^o, expressamente estabeleceu que o direito de propriedade da terra, fosse ela rural ou urbana, passava a ser aferido pelo registro do contrato (normalmente de compra e venda) no Registro Geral, confirmando, então, a possibilidade de o direito sobre a terra se exercer (...) independentemente da posse efetiva. (...) Já agora “dono” da terra (urbana ou rural) era aquele que constava como “dono” no registro. As bases desse sistema de transferência da propriedade imobiliária baseado no registro foram mantidas pelo Código Civil de 1916, pela Lei de Registros Públicos de 1973 (Lei 6.015 de 31/12/1973), ainda vigente, e pelo Código Civil de 2002”.

⁵ Art. 6^o São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁶ Sobre o atributo da exclusividade da propriedade, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2017, pág. 301) explicam: “A mesma coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas, em idêntico lapso temporal, pois o direito do proprietário proíbe que terceiros exerçam qualquer senhorio sobre a

que permite ao proprietário excluir qualquer terceiro ou mesmo o Estado do uso, da fruição e da disposição do bem dito seu. Confira-se (CANUTO, 2010, p. 41):

A análise do instituto da propriedade nos primórdios do constitucionalismo demonstra que a propriedade teve destaque nos textos fundamentais por se constituir um dos pontos principais do sistema jurídico burguês. A partir do Estado Social, que criou a constituição econômica, a propriedade passou a ser mais detalhada em sede constitucional. No Brasil, as Constituições de 1824 e 1891 tratam da propriedade em sua função liberal. A Constituição de 1824 acompanhou as ideias da Revolução Francesa, consagrando o direito à propriedade em sua plenitude, e a de 1891 manteve o mesmo espírito. O condicionamento ao cumprimento da função social da propriedade só vem aparecer na Constituição de 1934, que se refere ao direito de propriedade e ao seu exercício em prol do interesse social ou coletivo. Em 1937, foi inserida na Constituição a desapropriação por interesse social, já evidenciando uma concepção funcional da propriedade. A Constituição de 1946 condicionou o uso da propriedade ao bem estar social; a de 1967 consagrou expressamente o princípio da função social. A Constituição de 1988 configurou a propriedade, conjugando os interesses do proprietário às exigências da ordem comunitária e aos valores da solidariedade e dignidade humana.

Embora o modelo jurídico baseado na propriedade venha se flexibilizando, em razão do condicionamento do instituto à função social, a centralidade do Direito brasileiro na figura do proprietário durante tantas décadas, concebido como aquele que se apropria e ocupa legitimamente o solo, subvalorizou a figura do possuidor, relegando-o “ao irremediável plano da ilegalidade/criminalidade quando não consentida direta ou indiretamente pelo proprietário, ainda que o detentor do poder de fato sobre a terra (urbana ou rural) nela trabalhe ou institua sua moradia e a de sua família” (MARTINS DE ABREU, 2014, p. 223)

Esse tratamento da posse de subvalorização em detrimento da propriedade, que culminou na desvalorização do possuidor em detrimento do proprietário, revelou-se na legislação, especialmente, no Código Civil de 1916, idealizado por Clóvis Beviláqua. Nele, o conceito de posse é um mero desdobramento da propriedade, esta que seria o instituto central dos direitos reais e representaria um sentido social e jurídico que o homem confere às coisas (não humanas) do mundo que o cerca.

No Código Civil de 2002, resquícios dessa lógica histórica ainda persistem. O artigo 1.196 desta norma ilustra bem esse pensamento ao prever que: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes à propriedade”. Percebe-se que, mesmo após a Constituição de 1988 e toda a importância

coisa. À evidência, duas pessoas não ocupam o mesmo espaço jurídico, deferido com pertinência a alguém, que é o titular do direito real. Portanto, o proprietário poderá excluir terceiros da atuação sobre a coisa mediante a adoção da reivindicatória. A exclusividade é um princípio que se dirige ao domínio, pois não pode haver mais de um domínio sobre o mesmo bem. Só uma pessoa pode usar, fruir e dispor o objeto, na medida em que o domínio é uno e indivisível. Daí a inviabilidade de se estabelecer um direito real onde outro da mesma natureza já esteja presente.”

conferida aos direitos sociais, a posse e o possuidor continuam sendo descritos, pela legislação, apenas como uma expressão da propriedade, como se essa lógica histórica de escalonamento de importância da propriedade e da posse ainda subsistisse.

O resultado desse tratamento histórico dos possuidores é a negação do acesso ao direito à moradia para esses sujeitos nos tribunais brasileiros. De acordo com Martins de Abreu (2014, p. 216):

(...) um importante obstáculo à recepção e percepção do direito à moradia dos assentados pelos tribunais brasileiros seria a naturalização inconsciente de uma herança jurídica e social em matéria de constituição da moradia, fincada, do final do século XIX em diante, sobre o marco da propriedade liberal e do mercado formal como meios (quase-)absolutos de acesso à terra e ao solo urbano. Trata-se de um modelo unívoco de apropriação e ocupação do território brasileiro, que parece permanecer enraizado nas pré-compreensões de nossa prática judicial prevalecente, a despeito das substanciais alterações da realidade normativa ocorridas na segunda metade do século XX.

Ocorre que, com a vigência da Constituição Brasileira de 1988, o possuidor e aqueles que nem chegaram a possuir uma morada, como as pessoas em situação de rua, passaram a ter uma nova posição no ordenamento jurídico brasileiro, independente do lugar de destaque ocupado historicamente pelo instituto da propriedade. A ascensão dos direitos sociais e a previsão da dignidade da pessoa humana enquanto fundamento do Estado Democrático de Direito ressignificou o direito fundamental à moradia que deve ser tão considerado quanto o direito fundamental à propriedade e não que pode ser relegado quando da análise dos conflitos possessórios.

Ao conceito de moradia são intrínsecos diversos outros direitos fundamentais que, sem eles, não se tem garantido o direito social à moradia. Além disso, uma moradia habitável é também pressuposto para a realização de outros direitos, como sintetiza Canuto (2010, p. 175):

O envolver dos anos mostra que o homem, em cada tempo e lugar, buscou um tipo de abrigo. “Edifica-se a casa para se estar nela; funda-se a cidade para se sair de casa e reunir-se com outros que também saíram de suas casas”, pronunciou GOITIA (1982), evidenciando muito mais que um direito inserido na norma, desejo e necessidade de o homem ter uma moradia, como princípio para concretização de seus muitos outros direitos.

Todavia, para entender o conceito desse direito social, antecede entender como se estrutura o Estado Democrático de Direito brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, bem como o seu fundamento: a dignidade da pessoa humana. Feito isto, far-se-á a análise dos direitos sociais e como eles se articulam dentro da lógica jurídica sistemática. Apenas após entender esses conceitos basilares, que são o sustentáculo do ordenamento jurídico brasileiro, é que se pode compreender o direito social à moradia.

Isto deve-se em virtude de o direito à moradia só ser plenamente efetivado quando executado em conjunto com outros direitos sociais. Afinal, a vida não se faz apenas com um teto, outras necessidades emergem até como condições para se manter uma morada. Após expor o direito social à moradia e o seu conteúdo, se abordará uma dificuldade para sua implementação: o contexto de vulnerabilidade vivida pela população em situação de rua.

2.2 O estado democrático de direito e a constituição federal de 1988

O Estado Democrático de Direito é a expressão maior da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e está previsto no “*caput*” de seu artigo 1º⁷. Tal previsão demonstra a preocupação dos constituintes na construção de um Estado com legitimidade e não meramente formal. Um Estado, antes de tudo, *democrático*. O acréscimo de tal termo tem a finalidade de repelir ações arbitrárias de governantes, porém fundamentadas em aspectos de legalidade, que podem, perfeitamente, existir em regimes ditatoriais.

A ideia moderna de um Estado *Democrático* tem início no século XVIII, especificamente, com os movimentos políticos-sociais burgueses: a) da Revolução Inglesa, que teve como ápice o *Bill of Rights*, em 1689; b) da Revolução Americana, com os princípios expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; c) da Revolução Francesa que culminou na elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789.

Esses três movimentos tiveram como objetivos comuns o estabelecimento de limites ao poder absoluto do monarca e a supremacia do poder legislativo como forma de garantir os direitos naturais dos indivíduos. Contudo, na França, a instabilidade interna resultou em dois pontos diferentes em relação aos outros movimentos. O primeiro foi o aparecimento da ideia de nação, como fator unificador das vontades da população. A segunda foi o cunho universal dado à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, devido à ausência de limitações religiosas locais em decorrência do afastamento do Estado e da Igreja⁸.

⁷ Art. 1º 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁸ Sobre o caráter universal da Declaração da França de 1789, Paulo Bonavides (1993, pág. 474) leciona que: “Constatou-se então com irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço de abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era o caso das antigas colônias americanas, ao passo que a Declaração francesa de 1789 tinha por

Dalmo de Abreu Dallari aponta para três princípios que surgiram em decorrência dessas Revoluções, incluindo as influências das citadas características particulares do movimento na França, que passaram a nortear os Estados, nos séculos subsequentes, como exigências da democracia, quais sejam: i) a supremacia da vontade popular; ii) a preservação da liberdade; iii) a igualdade de direitos; que culminaram na “afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como na exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores” (1998, p. 145).

Essas experiências e as teorias sobre o Estado Democrático surgem em paralelo e complementarmente ao Estado Constitucional, enquanto “Estado enquadrado num sistema normativo fundamental”, tendo grande repercussão na França e influenciado pelos ideais iluministas, em especial, na crença na razão e, conseqüentemente, na busca pela racionalização do poder (DALLARI, 1998, p. 197). Foi dessa busca que adveio a constituição como um instrumento, em geral escrito, e responsável pela delimitação e estipulação do exercício do poder e pela afirmação dos direitos individuais.

Tendo em vista o exposto, deve-se lembrar que, apesar de os Estados Democráticos de Direito atuais terem suas bases alicerçadas a partir desses movimentos do século XVIII, a construção da democracia e do constitucionalismo, bem como dos mecanismos para fazer valer a vontade popular e dos debates para a afirmação de direitos, apresentam nuances e características diversificadas conforme as peculiaridades de cada Estado e, no Brasil, especialmente com a Constituição Federal de 1988, não é diferente. É sobre a construção dessa Carta Política e dos valores nela contidos que se passa a discorrer.

Curioso observar a disposição das palavras colocadas pelos legisladores brasileiros, no artigo 1º da Constituição de 1988, que optaram por trazer a expressão ‘Democrático’ antes mesmo da expressão ‘Direito’, diferenciando-se, por exemplo, da Constituição Portuguesa de 1976⁹. Os constituintes não explicaram, no texto normativo, as razões para a ordem de apresentação dos termos. Entretanto, sugerem a importância máxima da democracia ao mencionar, no preâmbulo¹⁰ da Constituição, apenas a expressão “Estado Democrático”, como meio de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, nesta ordem.

destinatário o gênero humano. Por isso mesmo, e pelas condições da época, foi a mais abstrata de todas as formulações solenes já feitas acerca da liberdade.”.

⁹ Artigo 2º da Constituição da República Portuguesa: “A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”

¹⁰ Preâmbulo da Constituição Federal de 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais

Diante do abordado, a doutrinadora Canuto (2010, p. 218) aborda a possível importância maior da democracia em relação ao Estado de Direito:

No Brasil, a Carta Magna, em seu artigo 1º, inverteu a ordem das palavras, designando o país como um Estado Democrático de Direito. A explicação para isso, supõe-se, é que a democracia importa mais, sem que, com isso se despreze a necessidade de um direito para legitimar o Estado. Considera-se, para esta conclusão, a existência de falsas democracias, que aparentam legalidade ao dar formato de lei ao desmando e, até mesmo, à constituição, que, embora seja um documento legal, não tem a imprescindível legitimidade. Sob o aspecto formal da constituição, em casos tais, existe o Estado da legalidade, sem que exista, necessariamente, o Estado de Direito, que respeite os direitos fundamentais do cidadão.

Se há suposições acerca das intenções dos constituintes em disporem da palavra “Democrático” antes de “Direito”, por outro lado, é certa a importância máxima da democracia e a necessidade de mantê-la, a qualquer custo, demonstradas pela Constituição brasileira. Tal importância revela-se pelo próprio contexto histórico que antecedeu a promulgação da Carta Magna e pelos anseios por democracia, depois de anos de autoritarismo e arbítrio, acarretados pela Ditadura Militar que se iniciou em 1964.

E foi correspondendo dignamente aos anseios por democracia do contexto da redemocratização, que a própria construção da Constituição Federal de 1988 deu-se de forma participativa. É importante recordar que, segundo Barbosa (2012, p. 146), a elaboração de uma constituição era tida como “um problema destinado à um grupo reduzido e supostamente qualificado de indivíduos” e que “a experiência de 1987-1988 rompeu com esse paradigma de processo constituinte, restrito às instituições e pautado pelos técnicos do governo”. Sobre a formulação da Constituição, afirma o autor:

Esse processo materializou uma recusa à Constituição de “notáveis”, à ideia de um texto técnico, a serviço de um programa já definido, portador de um saber confiável sobre o que é “bom para nós”. Esse saber deveria agora ser construído e, para isso, constituir as próprias condições de sua constituição. O pronunciamento do povo soberano não seria encarnado pelo uníssono da voz autoritária, chancelada pelo verniz bacharelesco, mas por uma autêntica polifonia, cujo sentido somente pode ser apreendido em movimento, em seu próprio fazer-se. Essa é a nota de ineditismo que atribui à Constituição de 1988 um caráter verdadeiramente revolucionário. E, precisamente por isso, é o principal motivo de críticas¹¹.

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.”

¹¹ Em um exercício de demonstrar as opostas críticas oriundas de um processo participativo de construção de uma Constituição, o autor apresenta duas interessantes abordagens. A primeira, do então Reitor da Universidade de Brasília, Cristóvam Buarque: “A Constituinte tinha que ser o retrato das ideias que o Brasil tem de si. E estas ideias são hoje divididas, como as de um ser esquizofrênico que se sente partido e, portanto, não se vê claramente. (...) Nossa Constituição de 1988 reflete perfeitamente o mundo imperfeito ao qual ela pertence. Felizmente, ela assim saiu. Não poderia ser diferente. Não ‘avançou’ como alguns gostariam. Não ‘regrediu’ como outros desejariam. Não deixou claro para onde vai o país, porque nenhum de nós tem claro para onde ele deve e pode ir. Esta é a mais

Sendo, portanto, o Estado Democrático de Direito a maior expressão da República Federativa do Brasil, a democracia deve ser sempre observada e nunca ignorada, assim como, a formulação e a solidificação das leis, das políticas públicas e de quaisquer outros instrumentos, resultantes do exercício do poder do Estado, devem ser feitas *democraticamente*. Para que isso ocorra, a Constituição Federal elegeu os fundamentos do Estado Democrático brasileiro, elencados também no artigo primeiro, dos quais, a dignidade da pessoa humana é o que substancia os direitos sociais¹² e, em especial, o direito social à moradia.

2.2.1 Surge um novo fundamento: a dignidade da pessoa humana

Conferir significado à expressão “dignidade da pessoa humana” é um trabalho complexo e que vem sendo feito por filósofos, sociólogos, teólogos e diversos outros estudiosos, desde a Antiguidade. Apesar de ser um termo muito usado no meio jurídico, seu estudo demanda multidisciplinaridade, na medida em que a dificuldade em conceituá-la reside na própria pluralidade humana¹³ que “tem o duplo aspecto de igualdade e diferença” (ARENDDT, 2001, p. 188).

A raiz etimológica da palavra “dignidade” é antiga e advém do latim *dignus* que significa: “aquele que merece estima e honra, aquele que é importante” (MORAES, 2016, p. 77). No entanto, foi com o Cristianismo¹⁴ que a construção da ideia de ‘dignidade pessoal’, passou a ser atribuída a cada indivíduo, uma vez que, no seio do pensamento cristão, o homem é um ser originado por Deus para ser o centro da criação.

perfeita de nossas constituições. Ela é inacabada como o nosso país, em processo de formação social desejando ser uma nação” (2012 *apud* BUARQUE, 1988). A segunda, um discurso do então presidente, José Sarney, em cadeia nacional de rádio e televisão, em 26 de julho de 1988, no qual reclamava da qualidade dos trabalhos dos constituintes e proferiu: “os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável” (2012 *apud* OLIVEIRA, 2005).

¹² Acerca dos direitos sociais, ver em 2.2.2.

¹³ Sobre o assunto, Hannah Arendt complementa que: “Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender. Com simples sinais e sons, poderiam comunicar suas necessidades imediatas e idênticas”.

¹⁴ Maria Celina Bodin de Moraes (2016, págs. 78-79) elucida que, diferentemente das outras religiões da Antiguidade, o Cristianismo surge como uma religião de indivíduos que se definem com uma relação direta com o mesmo e único Deus, o que propiciou os estudos e as falas sobre o homem, enquanto indivíduo peculiar e com semelhanças com o ser superior. Enquanto que, nas demais religiões, a divindade se relacionava com uma comunidade organizada. E complementa que “foram então introduzidas, através do cristianismo, duas novas concepções éticas: a ideia de que a virtude se concebe pela relação com Deus, e não com a *polis* ou com outros homens; e a afirmação de que, embora os seres humanos sejam dotados de vontade livre, o seu primeiro impulso, proveniente da natureza humana fraca e pecadora, dirige-se para a transgressão”.

Posteriormente, em 1788, Immanuel Kant apresenta as novas bases para a questão da moralidade, no que ele denominou de “imperativo categórico”¹⁵. Para o autor, compõe tal imperativo, a exigência de que o ser humano seja visto como um fim em si mesmo e que jamais seja utilizado como um meio para atingir outras finalidades. Moraes (2016, p. 81) explica, então, que o imperativo categórico “orienta-se pelo valor básico, absoluto, universal e incondicional da dignidade humana. É essa dignidade que inspira a regra ética maior: o respeito pelo outro”.

Dado o imperativo categórico, não há possibilidades de impor condições ou de se optar em aplicá-lo em certas condições em detrimento de outras situações. Afinal, o imperativo não é motivação psicológica. “Ordena incondicionalmente” (CHAUI, 2000, p. 444). Tal irrenunciabilidade ganha força jurídica, em países democráticos, na medida em que adotar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito significa “reconhecer categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui finalidade precípua, e não meio da atividade estatal” (SARLET, 2011, p. 80).

Sendo assim, o conceito filosófico de dignidade da pessoa humana começa a ser introduzido no âmbito jurídico e a compor, indispensavelmente, a finalidade do Estado Democrático de Direito. Ganhando contornos jurídicos para amoldar-se à lógica das constituições de Estados democráticos, o conceito de dignidade da pessoa humana passa a ser entendido, para o Direito, como:

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse 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. (SARLET, 1988, p. 62)

Sobre a inserção da dignidade da pessoa humana nos textos constitucionais, a Constituição Brasileira não foi a primeira a prevê-la enquanto fundamento da democracia e

¹⁵ Sobre o imperativo categórico, Marilena Chauí explica que o mesmo “exprime-se numa fórmula geral: Age em conformidade apenas com a máxima que possas querer que se torne uma lei universal. Em outras palavras, o ato moral é aquele que se realiza como acordo entre a vontade e as leis universais que ela dá a si mesma.” Esta sentença, complementa a autora, permite a Kant deduzir suas três máximas morais e demonstrar a incondicionalidade do imperativo categórico. São elas: “1. Age como se a máxima de tua ação devesse ser erigida por tua vontade em lei universal da Natureza; 2. Age de tal maneira que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de outrem, sempre como um fim e nunca como um meio; 3. Age como se a máxima de tua ação devesse servir de lei universal para todos os seres racionais” (2000, p. 444-445).

enquanto valor supremo da ordem jurídica de um Estado. A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em Bonn, em maio de 1949¹⁶, foi a pioneira e estabeleceu tal princípio logo em seu artigo primeiro, como direito fundamental, definindo que: “A dignidade humana é inviolável. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todos os Poderes estatais” (SILVA, 1998, p. 89).

Sob as mesmas justificativas históricas, quais sejam, as de impedir qualquer movimento de cunho segregacionista e violador de diversos direitos sociais e individuais de um ordenamento jurídico democrático, como foi o nazismo, as Constituições de Portugal¹⁷ e da Espanha¹⁸ adotaram também a dignidade da pessoa humana como valor máximo do Estado. Então, seguindo este contexto internacional e influenciado também pela própria história, vivida durante a ditadura militar 1964-1985 e pelos ares de redemocratização, foi que o Brasil incluiu a dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 como fundamento do Estado Democrático de Direito, previsto logo em seu artigo primeiro:

Art. 1º 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;

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Silva (1998, p. 92), explicando o que representa a dignidade da pessoa humana no ordenamento jurídico brasileiro, aduz que: “Se é fundamento é porque se constitui num valor supremo, num valor fundante da República, da Federação, do País, da Democracia e do Direito”. E que, portanto, “não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional”.

Tendo em vista o exposto, esse valor base do Estado Democrático de Direito brasileiro, a dignidade da pessoa humana, só tem como ser respeitado e garantido quando efetivados os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. O professor Paulo

¹⁶Sobre o pioneirismo alemão, José Afonso da Silva explica que: “Fundamentou a positivação constitucional deste princípio, de base filosófica, o fato de o estado nazista ter vulnerado gravemente a dignidade da pessoa humana mediante a prática de horrores crimes políticos sob a invocação de razões de Estado e outras razões.”

¹⁷ Constituição da República Portuguesa (1976) - Artigo Primeiro. Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

¹⁸ Constitución Española (1978) - Artículo 10. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Bonavides (1998, p. 473), citando a clássica obra do alemão Schmitt (*Apud* 1954, p. 163-173) apresenta os critérios formais e materiais de caracterização dos direitos fundamentais:

“Pelo Primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são *imutáveis* (unabänderliche) ou pelo menos de mudança *dificultada* (erschwert), a saber, direitos unicamente alteráveis mediante lei de emenda à Constituição. Já do ponto de vista material, os direitos fundamentais, segundo Schmitt, variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra. Em suma, cada Estado tem os seus direitos fundamentais específicos.

Consagrados, historicamente, como direitos fundamentais de segunda geração, pelo mesmo autor, os direitos sociais são indispensáveis para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Tão indispensáveis que o Estado brasileiro valeu-se de uma ordem social, do qual faz parte o direito social à moradia, que se afigura como um “conjunto mínimo de direitos que asseguram ao ser humano uma vida digna, (e que é, portanto) uma pilastra do Estado Democrático de Direito” (CANUTO, 2010, p. 166). Passa-se, então à análise da interação dos direitos sociais na Constituição Federal brasileira de 1988.

2.2.2 Direitos Fundamentais Sociais

A doutrina internacional didaticamente tratou de classificar os direitos fundamentais em dimensões¹⁹, de acordo com o seu aparecimento e desenvolvimento ao longo

¹⁹ O autor Paulo Bonavides (1993, pág. 475) traz em sua obra o termo gerações dos direitos fundamentais para apresentar a inserção histórica desses direitos ao longo das constituições nos países. Nas palavras do autor: “Os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvidas um processo cumulativo e qualitativo, o qual, (...) tem por bússola (...) a universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos, contida no jusnaturalismo do século XVIII”. Observa-se que parte da doutrina tem se posicionado de forma contrária ao uso do termo *gerações* de direitos fundamentais por entenderem que esta expressão leva à falsa ideia de que haveria um processo evolutivo dos direitos que acarretaria numa substituição de uma geração por outra, o que, de maneira alguma, poderia acontecer. Ingo Sarlet (2007, pág. 55) defende, assim, o uso do termo *dimensões* e entende que a teoria *dimensional* dos direitos fundamentais reforça o caráter cumulativo e de complementaridade de todos esses direitos e ainda reforça a sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno. Nas palavras do autor: “Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à ideia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno, Direito Internacional dos Direitos Humanos.” Não obstante o exposto, os autores convergem em relação ao conteúdo dos direitos fundamentais contidos em cada geração/dimensão.

do tempo sem, entretanto, escalonar-lhes em grau de importância ou de prescindibilidade. Sendo assim, os direitos fundamentais são apresentados em três dimensões que exprimem os princípios cardeais que compuseram o lema revolucionário do século XVIII: liberdade, igualdade e fraternidade. Acerca das três dimensões, explica Marmelstein (2008):

“o jurista tcheco Karel Vasak formulou, em aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo, baseando-se na bandeira francesa que simboliza a liberdade, a igualdade e a fraternidade teorizou sobre “as gerações – evolução – dos direitos fundamentais, da seguinte forma: a) primeira geração dos direitos seria a dos direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade (*liberté*), que tiveram origem com as revoluções burguesas; b) a segunda geração, por sua vez, seria a dos direitos econômicos, sociais e culturais, baseados na igualdade (*égalité*), impulsionada pela Revolução Industrial e pelos problemas sociais por ela causados; c) por fim, a última geração seria a dos direitos de solidariedade, em especial o direito ao desenvolvimento, à paz e ao meio ambiente, coroando a tríade com a fraternidade (*fraternité*), que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, especialmente após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.”

Os direitos de primeira dimensão são os direitos civis e políticos, referentes às liberdades negativas clássicas dos indivíduos. Oponíveis ao Estado, delimitam bem a fronteira de atuação dos governantes para que não haja invasão à liberdade dos governados. São os direitos à vida, à propriedade, à liberdade de expressão, à liberdade de religião, dentre outros. Frutos das revoluções liberais francesa e norte-americana do final do século XVIII, representam uma resposta ao incontrolável Estado Absolutista e protagonizam o século XIX.

Por outro lado, os direitos fundamentais classificados como de segunda dimensão protagonizam o século XX, assim como os da primeira dimensão dominaram o século anterior, e “são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século” (BONAVIDES, 1993, p. 476).

Diferentemente dos direitos de primeira dimensão, os de segunda não são de realização imediata e demandam prestações positivas do Estado, requerendo a elaboração de políticas públicas para a efetivação dos mesmos. Como finalidade, “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos” (CARVALHO, 2004, p. 10). Para isso, a criação e execução das políticas que buscam efetivar esses direitos sociais demandam participação popular, especialmente dos grupos de sujeitos aos quais se destinarão as ações, como forma prática de exercício do Estado democrático.

Por fim, os direitos de terceira dimensão, que ascenderam no final do século passado, tem como destinatários não um indivíduo ou uma coletividade específica e sim o

gênero humano mesmo. Segundo Bonavides (1993, p. 481) “emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade” e exprimem os valores da fraternidade.

Não obstante alguns autores apontarem para a existência de outras dimensões²⁰ de direitos fundamentais, as três categorias acima apresentadas são as que possuem, indiscutivelmente, direitos expressos na Constituição brasileira de 1988. Nesse sentido, o direito social à moradia encontra-se inserido como direito fundamental de segunda dimensão, junto a outros direitos sociais. Para melhor entendê-lo, é necessário explicar a ascensão dos direitos sociais e, conseqüentemente, da ordem social nas constituições do século XIX e no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, a ordem social, enquanto conjunto sistematizado desses direitos sociais, passou a ter importância, no mundo jurídico, após o seu disciplinamento na Constituição mexicana de 1917 que passou a prever um Estado de democracia social. Dois anos depois, na Alemanha, a Constituição de Weimar de 1919, representando o auge da crise do Estado liberal do século XVIII, conferiu contornos mais elaborados ao Estado social que passou a ser replicado por diversas constituições Europa a fora.

No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a prever a ordem social, em seu Título IV - Da Ordem Econômica e Social²¹. A partir de então, todas as constituições brasileiras passaram a prever e a defender o Estado dito social, incluindo as constituições que vigoraram durante os regimes ditatoriais brasileiros, sendo a Constituição de 1988 a que mais ampliou e deu respaldo a esses direitos, em comparação com as anteriores.

Desse modo, o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 determina que “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

²⁰ Sobre a quarta dimensão de direitos fundamentais, Paulo Bonavides defende que esses direitos decorrem da globalização política e são os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Nas últimas edições de seu livro, o autor ainda aponta para a existência de direito de quinta dimensão, que seria o direito à paz. De acordo com o jurista, diante do insistente rumor de guerra que assola a humanidade, a paz, que antes era classificada como direito de terceira dimensão, merece maior destaque na classificação dos direitos fundamentais, sendo, portanto, escalada como direito de quinta dimensão. Para maiores detalhes, ver em: BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 19ª Edição, São Paulo : Editora Malheiros, 2006, p. 571 e ss.

²¹ Curioso observar que, no texto original da Constituição de 1934, o artigo 115, que era o primeiro do Título que tratava sobre Ordem Econômica e Social, associava a possibilidade de “existência digna” com as limitações à economia, ao prever que: “A ordem economica deve ser organizada conforme os principios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existencia digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade economica”. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 17 abr. 2020.

desamparados, na forma desta Constituição”. O modo de realização desses direitos está disciplinados no título VIII - *da ordem social* (artigos 193 a 232 da CRFB/88).

Apontados tais direitos sociais, compete reforçar que, embora a sua realização não seja imediata como são a dos direitos de primeira dimensão, a efetivação dos direitos sociais é condição indispensável para se alcançar a dignidade da pessoa humana, conforme sintetiza José Afonso da Silva (1998, p. 92):

Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir 'teoria do núcleo da personalidade' individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais.

Diante do exposto, conclui-se que os direitos sociais são direitos fundamentais de segunda dimensão indispensáveis aos Estados Democráticos de Direito e que a efetivação deles é dever do Estado que deve realizá-los com o fim de promover o seu fundamento maior, a dignidade da pessoa humana. Cumpre ainda informar que os direitos sociais não existem de forma isolada uma vez que integram a ordem social prevista na Constituição Federal de 1988 e que, por isso, devem ser articulados em conjunto quando da execução de políticas públicas.

Tendo em vista todo esse contexto de surgimento dos direitos fundamentais sociais, passar-se-á à análise específica do direito social à moradia que, estando imerso na ordem social, é elemento essencial para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Sendo assim, analisar-se-á os aspectos materiais do direito à moradia, a necessidade de conjugação de políticas públicas de moradia com outros direitos sociais, uma breve explanação acerca da história das políticas habitacionais brasileiras, perpassando pela criação do Programa Minha Casa Minha vida e os desafios de efetivação da moradia para a população em situação de rua.

2.3 Direito Social à Moradia

O direito à moradia foi incluído expressamente no artigo 6º²², que trata dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, por meio do Emenda Constitucional de nº 26/2000. Apesar da previsão tardia, bem antes de sua inclusão expressa no texto constitucional, a moradia

²² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

já era reconhecida enquanto direito fundamental social no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que aquele rol de direitos é meramente exemplificativo. Essa característica de *numerus apertus* do artigo 6º, gerando espaço para direitos implícitos, é determinação da própria Constituição Federal. Isto porque, o seu artigo 5º, §2º, determina que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”²³.

Comprovando o exposto, a Carta Magna, bem antes da EC nº 26/2000, já contemplava o direito à moradia e determinava, em seu artigo 23, que “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Além desta previsão, pode-se citar o artigo 7º, IV, da CRFB/88²⁴ que estipula aos trabalhadores urbanos e rurais o direito ao salário mínimo, fixado em lei, para atender as necessidades vitais básicas dos trabalhadores e de suas famílias, dentre elas, a moradia.

Ademais, ressalta-se o condicionamento da propriedade à função social (nos artigos 5º, XXIII; 170, III e 182, §2º), bem como, as previsões da usucapião especial urbana (artigo 183) e rural (artigo 191) que condicionam a propriedade à utilização do imóveis para a moradia. Nesse sentido, o direito à moradia obrigava observação e ação do Poder Público desde a promulgação da Constituição, ainda que não previsto expressamente, podendo, inclusive, o Estado responder judicialmente, caso não cumprisse com as prestações positivas obrigatórias impostas por esse direito social.

Tal existência de direitos e garantias implícitos é de suma relevância, também, no tocante à discussão acerca das cláusulas pétreas, dado que artigo 60, §4º, IV da Constituição Federal de 1988 dispõe que: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.”

²³ No Brasil, essa ideia de que os direitos fundamentais não se esgotam no texto constitucional é contemplada no ordenamento jurídico desde a primeira Constituição Republicana de 1891 que previa que “A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclue outras garantias e direitos, não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ella estabelece e dos principios que consigna”.

²⁴ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Nessa toada, há quem, aplicando uma interpretação literal, defenda que a expressão “direitos e garantias individuais”, utilizada no texto constitucional não permitiria à inclusão dos direitos sociais e conseqüentemente, do direito à moradia no rol das cláusulas pétreas. Entretanto, esse argumento destoa da ordem constitucional estabelecida e não se sustenta, conforme entendimento de doutrinadores e do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, Sarlet (2003, p. 89), explica que, caso partíssemos dessa exegese, “teríamos que reconhecer que não apenas os direitos sociais (artigos. 6 a 11), mas também os direitos de nacionalidade (artigos. 12 e 13), bem como de modo geral (...) os direitos políticos (artigos 14 a 17) estariam excluídos da proteção outorgada pela norma”, o que não ocorre no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, ressalta o autor, ao abordar os limites materiais expressos e implícitos à reforma à Constituição, que o poder reformador encontra limites nos elementos e princípios essenciais da ordem constitucional. Tais limites prezam pela identidade e continuidade da Constituição e delimitam a diferença entre uma reforma e uma supressão da constituição (SARLET, 2010, p. 84-85)²⁵. Neste sentido, conclui que os direitos sociais integram o núcleo essencial da Constituição de 1988:

Não resta qualquer dúvida de que o princípio do Estado Social, bem como os direitos fundamentais sociais, integram os elementos essenciais, isto é a identidade da nossa Constituição, razão pela qual já se sustentou que os direitos sociais (assim como os princípios fundamentais) poderiam ser considerados - mesmo não estando expressamente previstos no rol das “cláusulas pétreas” - autênticos limites materiais implícitos à reforma constitucional.

No mesmo sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 939-7-DF, de relatoria do Ministro Sydney Sanches, em 15 de dezembro de 1993. Nas palavras do então Ministro Paulo Brossard (STF, 1993, p. 299), o julgado é histórico pois, “pela primeira vez, a constitucionalidade de uma emenda

²⁵ Rebatendo o argumento de que os direitos sociais não poderiam ser incluídos no rol das cláusulas pétreas pelo fato de não poderem ser equiparados aos direitos de liberdade do artigo 5º da CRFB/88, Ingo Wolfgang Sarlet (2003, pág. 90) afirma que: “Tal concepção e todas aquelas que podem ser equiparadas esbarram, contudo, nos seguintes argumentos: a) a Constituição brasileira, diversamente da portuguesa, não traça qualquer diferença entre os direitos de liberdade (defesa) e os direitos sociais, inclusive no que diz com eventual primazia dos primeiros sobre os segundos; b) os partidários de uma exegese conservadora e restritiva em regra partem da premissa de que todos os direitos sociais podem ser conceituados como direitos a prestações materiais estatais, quando, em verdade, já se demonstrou que boa parte dos direitos sociais são equiparáveis, no que diz com sua função precípua à estrutura jurídica, aos direitos de defesa; c) para além disso, relembremos que uma interpretação que limita o alcance das “cláusulas pétreas” aos direitos fundamentais elencados no artigo 5º da CF acabaria por excluir (caso levada às últimas conseqüências) também os direitos de nacionalidade e os direitos políticos, que igualmente não foram expressamente previstos no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV de nossa Lei Fundamental”.

constitucional ou de aspectos de uma emenda constitucional chega até o Supremo Tribunal e é por ele enfrentada, discutida e decidida”.

Neste julgamento, o Ministro Carlos Velloso (STF, 1993, p. 274-276) profere uma importante decisão, que repercute nos votos daquela Corte na atualidade, e afirma que os direitos e garantias sociais, por serem direitos fundamentais essenciais, pertencem à categoria de direitos e garantias individuais, prevista no artigo 60, §4º, inciso IV. Expõe-se:

Direitos e garantias individuais não são apenas aqueles que estão inscritos no art. 5º. Não. Esses direitos e essas garantias se espalham pela Constituição. O próprio art. 5º, no seu § 2º, estabelece que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República do Brasil seja parte.

É sabido, hoje, que a doutrina dos direitos fundamentais não compreende, apenas, direitos e garantias individuais, mas, também, direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos. Este quadro tudo compõe a teoria dos direitos fundamentais. Hoje não falamos, apenas, em direitos individuais, assim, direitos de primeira geração. Já falamos em direito de primeira, de segunda, de terceira e até de quarta geração. O mundo evoluiu e, assim, também, o Direito. É certo que é respeitável o argumento, mais metajurídico do que jurídico, propriamente, no sentido de que o raciocínio abrangente da matéria - a matéria dos direitos e garantias individuais - sem distinguir direitos e garantias individuais de primeira classe e direitos e garantias de 2ª classe, poderia impedir uma reforma constitucional. O argumento, entretanto, não deve impressionar. O que acontece é que o constituinte originário quis proteger e preservar a sua obra, a sua criatura que é a Constituição. As reformas constitucionais precipitadas, ao sabor de conveniências políticas, não levam a nada, geram a insegurança jurídica e a insegurança jurídica traz a infelicidade para o povo. É natural, portanto, que o constituinte originário, desejando preservar a sua obra, crie dificuldades para a alteração da Constituição.

Sendo assim, o posicionamento doutrinário e jurisprudencial deixa evidente que “existem direitos implícitos e, uma vez demonstrados os caracteres necessários da sua essencialidade, embora não enumerados na Constituição, serão reconhecidos como fundamentais” (CANUTO, 2010, p. 170). Ademais, são considerados *cláusulas pétreas* e não podem ser objetos de modificação de supressão ou alteração que lhe restrinja o significado ou aplicação. Quanto à essencialidade do direito à moradia, deste não resta dúvida, mesmo antes de sua previsão expressa no texto constitucional, conforme reitera Canuto (2010, p. 175):

Afinal, o direito à moradia é tão elementar que chega a ser, ao primeiro exame, dispensável a sua previsão constitucional. A Norma Magna, ao inserir o direitos de moradia no artigo 6º, confirmou a sua essencialidade, pois, embora não se discutam a hierarquia de valores e importância dos direitos destinados ao cidadão, é inegável admitir que a ocupação de um espaço pressupõe, fundamentalmente, o direito de morar; quem existe, tem que ter onde morar.

Ante o exposto, a moradia é um direito social essencial, que obriga a atuação do poder público antes mesmo de sua inclusão no rol do artigo 6º da Constituição, e que não pode ser suprimido, nem via emenda constitucional, por ser considerado um direito fundamental

necessário para atingir a dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

2.3.1 Conteúdo do Direito Social à Moradia

A Constituição brasileira prevê, desde a sua promulgação²⁶, o direito à moradia, “desacompanhado de qualquer adjetivo”²⁷ (SARLET, 2003, p. 17), o que demonstra um silenciamento do constituinte em apresentar um conteúdo expresso ao direito à moradia. Nesse contexto, documentos internacionais²⁸, que tratam sobre direitos humanos e dignidade da pessoa humana, bem como, as interpretações realizadas pelas organizações internacionais acerca desse direito, assumem um relevante papel na determinação de parâmetros mínimos qualitativos para o direito à moradia a ser usado no Brasil.

Afinal, o direito à moradia, que eleve a pessoa ao patamar exigido pelo fundamento da dignidade da pessoa humana, “não pode ser interpretado como sendo apenas um teto sobre a cabeça ou espaço físico para viver, pressupondo a existência de critérios qualitativos mínimos” (SARLET, 2003, p. 19). Tais critérios devem ser observados pelo poder público nas políticas públicas de promoção de moradias populares para que se evite os chamados “quartos de despejo”²⁹, descritos por Jesus (2014, p. 37).

²⁶ Sobre o tema, ver tópico 2.3 Direito Social à Moradia.

²⁷ Apesar de ser comum o uso da expressão direito à moradia adequada pelos órgãos governamentais, vide a própria cartilha do Governo Federal feita pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013), Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 17) entende que o constituinte brasileiro fez bem em apontar apenas para o “direito à moradia”, sem adjetivos. Segundo o autor: “Com efeito, tendo em conta a previsão, na esfera dos tratados internacionais, de um direito à moradia adequada (como ocorre no Pacto Internacional de 1966) ou mesmo de um direito à moradia decente, como dispõe a Constituição da Bélgica, não nos parece, especialmente á (sic) luz da nossa atual Carta Magna, que um direito à moradia possa, em qualquer hipótese ser interpretado como um direito a uma moradia não adequada ou, pior ainda, não decente. Uma moradia minimamente compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana, à evidência, sempre deverá ser adequada e decente. De qualquer modo, cuidando-se certamente de aspecto de menor relevância, convém levar em consideração que a adjetivação tem o mérito inquestionável de afastar interpretações demasiadamente restritivas que possam vir a reduzir excessivamente o objeto do direito à moradia ou (o que dá no mesmo) deixá-lo na completa dependência do legislador infraconstitucional”.

²⁸ São exemplos de documentos internacionais que abordam o direito à moradia: a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

²⁹ “Quarto de despejo” é o nome da obra de Carolina Maria de Jesus, mas é também o termo que a autora utiliza para designar os barracões onde viviam e vivem até hoje milhões de pessoas e, em especial, as pessoas da antiga favela de São Paulo, a Canindé, na década de 1950, onde ela sobrevivia. O seu livro é um diário de memórias e relatos de sua vida: uma mulher preta, pobre, mãe e favelada, morando em uma habitação precária, passando fome e sendo-lhe negada uma série de direitos. Segundo a autora: “Eu classifico São Paulo assim: O Palácio é a sala de visita. A prefeitura é a sala de jantar e a cidade é o jardim. E a favela é o quintal onde jogam os lixos.” (2014, pág. 32). E continua: Quando estou na cidade, tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora

Sendo assim, a primeira referência legislativa internacional a um direito à moradia, que leva em conta um padrão de vida dito *suficiente* para as necessidades consideradas básicas à época, está prevista no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O artigo prevê que:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (UNITED NATIONS, 2009)

A partir desta previsão, foi estabelecido o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado, no Brasil, por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, que é o principal instrumento internacional na proteção do direito à moradia *adequada*. O artigo 11³⁰ de tal ato internacional reconhece o direito de toda pessoa a um “nível de vida adequado”, que inclui a “moradia adequada” (BRASIL, 1992), determinando aos Estados-Parte o dever de adotar medidas apropriadas para assegurar tal direito.

A importância deste documento se dá, principalmente, devido ao Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU que destaca pontos de interpretação do referido Pacto (BRASIL, 2013). Em seu parágrafo 8º, há a concepção de adequação da moradia e, apesar de a tal adequação ser determinada, em parte, por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos, dentre outros, o Comitê estabelece, em suma e de forma não restritiva, os seguintes parâmetros, considerados como mínimos e essenciais, à moradia adequada:

- a. *Segurança legal de posse.* (...) Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. (...)
- b. *Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-estrutura.* (...) Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

de uso, digno de estar num quarto de despejo.” (2014, pág. 37). Por fim, “Eu não acho geito de dizer que cheguei em casa. Casa é casa. Barracão é barracão.” (2014, pág. 47)

³⁰ Artigo 11 - 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

- c. *Custo acessível.* Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. (...)
- d. *Habitabilidade.* A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. (...)
- e. *Acessibilidade.* Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável para recursos de habitação adequada. (...)
- f. *Localização.* A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. (...)
- g. *Adequação cultural.* A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. (...)

Já no plano nacional, embora a Constituição não preveja o seu conteúdo ou defina condições mínimas de adequação, o direito social à moradia é direito fundamental³¹. E, como tal, integra um conjunto sistemático de outros direitos fundamentais que, juntos, são indispensáveis para o atingimento da dignidade da pessoa humana. Reforçando tal pensamento, conclui Sarlet (2003, p.15):

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família, contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto o seu direito à vida.

Reconhecendo as condições de habitabilidade internacionalmente acordadas, o Brasil participou de uma pesquisa feita pela ONU-HABITAT, em 2014, cujo objetivo principal era reunir informações básicas sobre como dados de déficits habitacionais nos diferentes países da América Latina são produzidos. Nesta pesquisa, foi questionado aos Ministros e aos Secretários da área de habitação o que cada país considerava como moradia adequada. O Brasil respondeu à pesquisa da seguinte forma:

“Considera-se como “adequação da moradia”, nas áreas urbanas, os domicílios particulares permanentes que satisfazem simultaneamente as condições abaixo: • Abastecimento de água por rede geral; • Esgotamento sanitário por rede coletora ou fossa séptica; • Coleta de lixo; e • Até 3 moradores por cômodo que serve como dormitório Embora as variáveis que permitem a sua identificação tenham deixado de ser captadas no Censo de 2010, para ser adequada a moradia em área urbana deve apresentar também salubridade em termos de material construtivo (paredes e cobertura), dispor de unidade sanitária de uso exclusivo e separação funcional dos cômodos (uma vez que famílias morando em um cômodo significa déficit habitacional)”. (ONU-HABITAT, 2015, p. 33)

³¹ Sobre o direito à moradia ser também direito fundamental, ver em tópico 2.2.2.

Dessa forma, não cabe sustentação de que um abrigo, barraco ou teto, por si só, satisfazem a concretização do direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Para haver direito social à moradia, é necessário que a habitação promova aos seus moradores, além de teto: a segurança, a habitabilidade (proteção ao frio, ao calor, à chuva), a privacidade, a acessibilidade, o acesso a serviços públicos, dentre outros direitos. Enfim, o direito à moradia não deve ser enxergado de forma isolada e desconexa dos demais direitos constitucionais. Canuto (2010, p. 174-175) também ampara tal raciocínio:

A função original da moradia era proporcionar proteção, segurança e privacidade, mas, atualmente, para que seja realizada, como direito fundamental que é, deve ser construída em local adequado, com qualidade ambiental e potencial de investimento. A moradia será sempre mais adequada quanto mais respeitar a diversidade cultural, os padrões habitacionais próprios dos usos e costumes das comunidades, grupos sociais e épocas, em que é construída, pois não pode ser dissociada dos seus aspectos econômico, social, cultural e ambiental; é imperioso reconhecer a sua unidade como um direito fundamental do homem.

Por fim, tem-se que outros instrumentos infraconstitucionais reforçam a interdependência conceitual do direito social à moradia às condições de habitabilidade ou aos critérios de adequação e confirmam que o direito à moradia possui conteúdo complexo, atrelado à concretização de outros direitos fundamentais. Como exemplo, cita-se: a Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade³², que estabelece diretrizes gerais da política pública no Brasil e a Lei nº 11.124/2005³³, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Há que citar também a função constitucionalmente estabelecida, no artigo 182, §1º, ao plano diretor que, sendo “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Ao plano diretor compete estabelecer diretrizes da política urbana para “verificar se a propriedade atende a sua função social e garante vida digna aos cidadãos” (CANUTO, 2010, p. 131).

Vale ressaltar que, dado o não cumprimento à função social e à garantia da vida digna, por meio da propriedade, cabe sanção por parte do Estado. Havendo isto, pode, então, o poder público municipal aplicar sucessivamente o parcelamento ou edificação compulsórios; o

³²Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que *regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*

³³ Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à *habitação digna e sustentável*;
 II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
 III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo); e a desapropriação para fins de reforma urbana, conforme determina o artigo 182, §4º, da Constituição da República de 1988.

Levando em consideração que o direito social à moradia tem o seu conceito atrelado à vida digna e, para ser concretizado, depende que uma série de condições de habitabilidade sejam realizadas, compete ao poder público criar e executar políticas de habitação complexas que considerem o ser humano em sua completude e aborde as suas amplas necessidades, sem realizá-las de forma sectária ou que não leve em consideração todo o contexto de vulnerabilidade ao qual estão expostos esses sujeitos.

2.3.2 Breve histórico da política habitacional brasileira

Como visto no tópico 2.1 deste trabalho, a urbanização, no Brasil, deu-se no decorrer do século XX. Apesar disso, a realidade urbana desta época não foi capaz de superar características estruturantes do período colonial e imperial, alicerçados na concentração do poder, da renda e da terra, promovida por uma política coronelista e de aplicação arbitrária da lei. A seguir, apresenta-se uma visão da política habitacional brasileira pautada na segregação territorial a partir das relações de desigualdade social.

No período colonial, as metrópoles brasileiras eram as pontes de financiamento e comercialização entre o Brasil e o mercado europeu. Segundo Ermínia Maricato, Salvador possuía mais de cento e cinquenta mil habitantes, em 1780, sendo a maior metrópole das américas. Entretanto, até o final do século XIX, a grande maioria da população era rural e, “a julgar pelas fontes disponíveis, a população urbana totalizava entre 6,8 a 10% em 1890.” Foi, somente, com a abolição da escravatura, em 1888, que se iniciou “um processo, no qual urbanização e industrialização caminhariam juntas sob o lema positivista da ordem e do progresso.” (MARICATO, 2003, p. 151).

Contudo, nas três primeiras décadas do século XX, verificava-se, ainda, uma “pequena interferência estatal no setor habitacional, que ligava-se mais a medidas de cunho sanitarista que objetivavam diminuir as más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos” (DIREITOS HUMANOS, online). Apenas em 1930, com o ritmo crescente da população das cidades, em virtude do movimento migratório do campo para a cidade, que o Estado passou a intervir no processo habitacional, criando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que financiavam projetos de habitação.

No ano de 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), foi instituída a Fundação da Casa Popular que tratava de uma política nacional de habitação para a população fora do mercado formal, portanto, sem acesso ao IAP. A partir do ano de 1947, quando o Partido Comunista conquistou sua primeira grande votação, os rumos da política habitacional brasileira tomaram uma nova dimensão. O medo das favelas e da pobreza visível representava às classes altas uma imaginária ameaça à ordem política e social.

Em virtude de tal medo, no mesmo ano, instituiu-se uma comissão oficial para erradicação das favelas. Sua função, dentre outras, era a de aplicar políticas higienistas de retirada dos moradores das favelas e enviá-los aos seus Estados de origem. Nesse sentido, conforme afirma Perlman (1977, p. 239), a política oficial transformou-se em “uma indisfarçada repressão dos migrantes e a prevenção da melhoria ou expansão das favelas”³⁴.

Na década de 1950, ocorreu uma decaída nos programas habitacionais devido à “má gestão dos recursos públicos, congelamento de aluguéis e a inflação acentuada” (CANUTO, 2010, p. 190). Na sequência, surgiu o Plano de Assistência Habitacional (PAH), em 1961, que inovou ao estabelecer uma proporção de até 20% das parcelas de financiamento em relação ao salário mínimo. Entretanto, tal programa exigia estabilidade no emprego e tempo de residência na localidade o que acabou por excluir grande parte da população de baixa renda e sem moradia.

Com a tomada do poder pela ditadura militar, pós 1964, são criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH)³⁵ que passam a ser os instrumentos utilizado pelos Estado autoritário para promover habitação em massa. É neste momento histórico que o governo possui a centralização e a força necessárias para erradicar as

³⁴ Sobre a motivação que leva os políticos à visão higienista das políticas de habitação, a autora expõe que: “São complexas e difíceis de isolar as motivações subjacentes a essas políticas, que envolvem tanto o “bom-mocismo” como o egoísmo calculista. Ainda que seja fácil discutir os motivos de organizações religiosas e de empresas imobiliárias, é menos fácil classificar os dos políticos que tentam responder aos vários interesses envolvidos na questão. Alguns, sem dúvida, acreditam que a intenção ‘humanitária’ era salvar os ‘pobres coitados’ de sua existência miserável, oferecendo-lhes a oportunidade de viver uma vida decente numa atmosfera sadia. Por outro lado, também, um papel considerável coube à luta pela terra, ao grosseiro interesse econômico e ao desejo de preservar a cidade como a cidadela dos privilegiados - jogando para longe a escória e seus inestéticos barracos” (1977, págs. 239-240).

³⁵ Explicando sobre a origem das fontes e das prioridades de atuação do BNH, Janice E. Perlman (1977, pág. 241) afirma que: “O financiamento do BNH provém de duas fontes - uma compulsória e a outra voluntária. A primeira é o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (criado em 1966), empréstimo obrigatório por parte de todos os empregadores, no montante de 8% dos salários pagos aos seus empregadores. As importâncias podem ser retiradas em casos de doença, invalidez, desemprego, ou para a compra de uma casa do sistema BNH. A segunda fonte são as economias voluntárias provenientes das letras imobiliárias e dos depósitos feitos nas cadernetas de poupança. (...) É a seguinte a lista de prioridades a que o Banco obedece, na aplicação desses recursos, segundo suas próprias declarações: (a) a construção de conjuntos habitacionais com a finalidade de erradicar favelas e outros aglomerados subumanos; (b) projetos estaduais ou municipais que permitam o imediato início de construção, mediante o uso de lotes dotados das instalações básicas; (c) projetos cooperativos e outras formas de associação destinadas à promover a casa própria entre seus membros; projetos privados que possam ajudar a resolver o problema da moradia; e (e) construção de residências em zonas rurais.”

favelas do país (PERLMAN, 1977). Sobre o contexto político que promoveu a criação do BNH, Rolnik (2015, p. 282) ensina:

“O lançamento do BNH foi fruto da coalizão de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil, que, a partir do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) - instituição criada em 1961, por empresários e doações do governo norte-americano, para formular uma contraofensiva política à ascensão de João Goulart -, articulou-se à União Democrática Nacional (UDN) e ao lacerdismo. Antes do golpe militar e no âmbito de sua campanha presidencial, “Lacerda já havia anunciado o compromisso público de instituir um Banco Nacional de Habitação Popular, visando a construção de milhões de casas populares no Brasil inteiro para fazer de cada trabalhador um proprietário e dar às classes médias um lugar ao sol”. Essa posição foi reiterada pelas declarações da primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti: “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito à propriedade”. Ela expressava a preocupação (...) de que a política habitacional baseada na casa própria fosse um instrumento de combate às ideias comunistas e progressistas no país, em plena Guerra Fria. Entretanto, “foi o papel econômico desta política habitacional - que dinamizou a economia, através da geração de emprego e fortalecimento do setor da construção civil - que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares”.

Em 1966, o BNH converte-se em empresa pública e eclode o primeiro escândalo de corrupção, envolvendo a intervenção na Cooperativa Habitacional da Guanabara, que resulta na aproximação cada vez mais acentuada do Banco com a iniciativa privada, culminando na expansão vertiginosa do déficit habitacional³⁶. Por causa disso, diversos programas, voltados para a iniciativa privada, foram executados pelo BNH entre 1974 e 1980, autorizando agentes financeiros a liberar juros, resultando em financiamentos de obras em loteamentos nobres para as classes média e alta. Acerca da distribuição dos recursos:

“Estima-se que menos de 13% dos recursos chegaram às famílias com renda mensal inferior a cinco salários mínimos, classe que, realmente, necessitava da concretização da política habitacional projetada pelo Poder público. A política habitacional não teve o caráter redistributivo planejado, atuando como um mecanismo de aprofundamento de segregação e exclusão social, já que a maior parte dos seus recursos foi destinada ao financiamento de moradias para classes média e alta” (CANUTO, 2010, p. 191).

Já em 1986, a crise de liquidez por conta do quadro inflacionário, de recessão e de aumento de inadimplentes proporcionou um rombo nos cofres do BNH que, atrelada à ruptura da coalizão entre os empresários e os políticos da ditadura - sustentáculos econômico e político -, levou à extinção do BNH. Seus contratos de habitação passaram a ser assumidos, então, pela Caixa Econômica Federal (CEF).

³⁶ Sobre o déficit habitacional, Elza Maria Alves Canuto (2010, pág. 192) expõe que, “Ao final do regime militar, em 1985, o BNH tinha construído 4,3 milhões de moradias, o que era inferior ao déficit habitacional do primeiro governo militar (1964/1967) estimado em 5 milhões de moradias. Entre 1964 e 1985, o BNH financiou 3,2 milhões de unidades para famílias de renda superior a cinco salários mínimos, contra 1,2 milhões de unidades para famílias com rendimento de até cinco salários mínimos.”

A quebra do BNH e a estagnação econômica dos anos de 1980 gerou a retração da atividade imobiliária e dos financiamentos habitacionais. Essa realidade perdurou até 1994, com o lançamento do Plano Real e as propostas de reformas liberais. Tais reformas liberais resultaram na criação de um ambiente propício para vincular o mercado de títulos ao mercado imobiliário, nos moldes do modelo de mercado de hipotecas norte-americano. Entre 1995 e 1998, essa lógica foi aplicada ao Sistema Financeiro de Habitação.

Essas propostas liberais visavam ao aumento da oferta de moradias baratas, objetivando a redução dos custos para promover a expansão do crédito de longo prazo para o público de baixa renda. Tudo isto permitido pela criação da figura jurídica da “alienação fiduciária”³⁷, em 1997, que garantia aos investidores o retorno do investimento. “Para eles, a melhor política de habitação social que se poderia fazer era desenhar um marco regulatório confiável para o setor imobiliário, com o objetivo de atrair investidores em potencial e fomentar a oferta habitacional através de relações de mercado”. (ROLNIK, 2015, p. 287).

Com a virada do século, em 2003, o Governo Lula lançou a proposta de política habitacional denominada Projeto Moradia. Esboçada desde a campanha presidencial, consistia em uma política de desenvolvimento que atrelasse o enfrentamento dos problemas sociais habitacionais, ao crescimento econômico e à geração de emprego. Para concretizá-lo, foi criado o Ministério das Cidades: órgão encarregado pela formulação da política urbana em nível nacional e por prestar apoio financeiro e técnico a estados e a municípios, integrando políticas de habitação, saneamento e transportes.

Esse projeto previa a ampla participação popular na sua construção, que contemplava os anseios populares por fazer parte das decisões do Governo, fomentados e defendidos durante a trajetória política de Lula até então. Sobre o Projeto Moradia e toda a sua ideia envolta de participação popular envolvida, Rolnik explana:

“(...) o projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação do novo Ministério das Cidades. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e por órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberiam gerir

³⁷ Sobre a função da alienação fiduciária na garantia de retorno dos investimentos, Raquel Rolnik (2015, pág. 288) explica que: “Para proteger a segurança da posse dos moradores, a lei brasileira não permite a penhora do bem de família em caso de dívida, quando ele representa a única propriedade da família e quando é efetivamente utilizado para fins de moradia. Do ponto de vista dos investidores, essa proibição representava um obstáculo para o desenvolvimento do financiamento imobiliário no setor habitacional. Essa restrição foi superada com o advento da possibilidade de venda de unidades habitacionais por meio de contratos de alienação fiduciária, que mantém a propriedade jurídica da unidade habitacional com o credor até o pagamento total da dívida, momento em que o tomador do empréstimo obtém o título de propriedade. Essa mudança específica no direito privado brasileiro destravou a possibilidade de mobilizar casas como garantia de operações financeiras. Foi um passo importante na direção de um ambiente regulatório orientado para o mercado, ao mesmo tempo que expôs os moradores à perda da casa em caso de não pagamento das prestações - mesmo que se trate da única moradia da família”.

fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda. (...) Em outubro de 2003, o primeiro ano do governo Lula, o Ministério das Cidades realizou a primeira Conferência Nacional das Cidades, com 2,5 mil delegados eleitos num amplo processo de mobilização social, em mais de 3 mil municípios. (...) Nessa conferência, além da criação e composição do Conselho Nacional de Habitação, instalado em 2004, foram propostas as diretrizes para a política habitacional do governo” (2015, p. 295-296).

No ano de 2005, como resultado da II Conferência Nacional das Cidades, foi aprovado, no Congresso Nacional, o projeto de lei de iniciativa popular que criava o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com um fundo próprio (FNHIS) e um Conselho Gestor Nacional (paritário, composto por 24 membros - 50% representando o governo federal e 50% representando a sociedade civil). Contudo, essa construção e formação do SNHIS, alicerçada na participação popular sofreu um duro golpe, no mesmo ano, quando de sua implementação.

É que, com o escândalo de corrupção do chamado “mensalão”³⁸, o governo cedeu o Ministério das Cidades ao controle do Partido Popular (PP) com o objetivo de manter o apoio político no Congresso Nacional e, com isso, a governabilidade. Essa mudança de ministro culminou na troca de quase toda a equipe que era composta por membros do Partido dos Trabalhadores (PT). “Apesar da reestruturação do ministério, a Secretaria de Habitação permaneceu sob o controle do PT, assim como a Presidência da Caixa e sua Vice-Presidência de Governo, onde estavam alocados o SFH”. (ROLNIK, 2015, p. 298-299).

Por causa desta crise, Dilma Rousseff, que não havia sido citada no escândalo do mensalão, deixa o Ministério de Minas e Energia e assume a Casa Civil, no lugar de José Dirceu. A partir de então, o ministério passa a comandar politicamente a pasta da habitação. Paralelamente, em 2006, Guido Mantega, economista desenvolvimentista e com estreita relação com os sindicalistas, assume o Ministério da Fazenda. Daí em diante, a ampliação do consumo

³⁸ Segundo o site Politize (2018, online): “O escândalo consistiu nos repasses de fundos de empresas, que faziam doações ao Partido dos Trabalhadores (PT) para conquistar o apoio de políticos. O esquema de corrupção começou em 2002 e só em 2005 foi descoberto, por meio de uma gravação secreta. Nela, Maurício Marinho – na época chefe do departamento de Contratação dos Correios – foi flagrado recebendo propina de três mil reais em nome do deputado federal Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Depois de o vídeo ter sido divulgado, Marinho fez uma delação sobre os detalhes do Mensalão – que envolvia não apenas os Correios e o PTB, mas também o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Logo após o flagrante, Jefferson também delatou todo o esquema de corrupção. Ele disse que Delúbio Soares, o então tesoureiro do PT, destinava uma mesada de R\$30.000 para congressistas apoiarem o governo”. A partir dessa delação, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar o caso, que, em novembro do mesmo ano, foi arquivada por não obter nenhuma conclusão. Porém, em 2007, o STF instituiu a Ação Penal 470 que passou a apurar o caso, levando a condenação de figuras políticas importantes de diversos partidos, em 2012, incluindo membros da cúpula do Partido dos Trabalhadores. Esse escândalo, explorado com maestria pela oposição ao Governo Lula para criminalizar publicamente todos os membros do partido, mudaria de vez a história do País e o rumo da política presidencial. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>> Acesso em: 8 set. 2020.

dos trabalhadores torna-se a estratégia de crescimento econômico no governo e o setor da habitação assume uma posição nunca antes tida na política brasileira.

2.3.2.1 *Programa Minha Casa Minha Vida*

A política habitacional do governo Lula transformou-se conforme se modificaram as relações e as negociações da gestão com a oposição e os seus aliados conservadores no Congresso Nacional. Como relatado, o início do governo foi pautado com construção coletiva e com diálogo com os movimentos sociais e a sociedade civil. Não obstante, com fins de manter a governabilidade, a postura conciliatória aproximou o Governo cada vez mais da elite empresarial da construção civil.

Nas vésperas da crise hipotecária norte-americana e quando o setor da construção civil brasileira começara a sentir os seus impactos, os empresários e investidores do ramo junto com o governo iniciaram o desenvolvimento de um “pacote habitacional” que propunha a compra de 200 mil unidades habitacionais pelo Estado. Com as negociações sendo feitas pelo Ministério da Fazenda, sem discussão com os fóruns populares e sem a participação do Ministério das Cidades, os objetivos desse pacote eram os de “salvar as empresas de um *débâcle* e, ao mesmo tempo, funcionar como medida contracíclica para garantir empregos e crescimento num cenário internacional desfavorável”. (ROLNIK, 2015, p. 301.)

Todavia, quando o projeto foi apresentado ao presidente Lula, no final de 2008, o pacote habitacional adquiriu um enorme cunho político e sofreu grandes alterações. De 200 mil casas, o presidente propôs a construção de 1 milhão. Ademais, foi proposta a criação de uma parcela de beneficiários, de baixa renda, inicialmente, totalmente subsidiada pelo governo. Desse modo, o pacote ganhou dimensões de programa governamental e passou a ser denominado de Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV):

“Lançado pelo governo federal e regulamentado pela Lei Federal 11.977, em 2009, o PMCMV buscou como meta a construção de um milhão de casas em um ano, tendo continuidade no período 2011-2014, com o objetivo expressivo de mais dois milhões de unidades habitacionais. Em sua primeira fase, os recursos para sua concretização foram distribuídos pelas unidades federativas de forma proporcional ao déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para os estados brasileiros, e de acordo com as faixas salariais, estratificadas em: famílias com renda de até três salários mínimos; famílias com renda entre três e seis salários mínimos; e famílias com renda entre seis a dez salários mínimos”. (MOREIRA, 2016, online)

Não há dúvidas de que o MCMV beneficiou milhões de famílias que passaram a exercer o seu direito à moradia. Contudo, ressalte-se que o programa beneficiou também,

largamente e principalmente, as incorporadoras financeirizadas. Segundo Raquel Rolnik (2015, pág. 304), “Imediatamente após o lançamento do programa, as incorporadoras recuperaram o valor de suas ações na bolsa”. Sobre a repercussão do Programa na economia, a autora afirma:

“(...) impulsionado pelo programa, o crédito habitacional passou de 1,55% do PIB do país, em 2006, para 3,48% em 2010 e 6,73% em 2013. Além disso, é indiscutível o efeito contracíclico do MCMV sobre a indústria da construção civil. De acordo com os dados da revista Sinduscon, o sindicato das empresas de construção, o setor cresceu 47,1% no período de 2003-2013, enquanto o PIB no mesmo período cresceu 45,9%. Foram criados 2,23 milhões de postos de trabalhos formais. A partir de 2010, cerca de 1 milhão de unidades financiadas pelo FGTS e SBPE foram lançadas por ano, um número quatro vezes maior do que em 2003; a produção de tinta cresceu 75% e a de vergalhões, 72%, no mesmo período. Nesse sentido, podemos afirmar que, do ponto de vista do crescimento econômico e da geração de empregos, a estratégia foi bem sucedida, o que, sem dúvida, angariou apoio de setores empresariais e sindicais” (ROLNIK, 2015, p. 305-306).

Politicamente, o Minha Casa Minha Vida subverteu a oposição a ter que se adaptar às regras do Programa. Antes da sua implementação, estabelecer alinhamentos partidários era absolutamente necessário para que o governo federal implementasse programas de habitação no plano local. A partir do MCMV, com a permissão para delegar a promoção de empreendimentos habitacionais às empresas, superaram-se as resistências oferecidas por quem não era da base aliada. Além disso, permitiu-se o desafogo das contas dos municípios no setor da habitação, na medida em que competia ao referido ente apenas manter um cadastro habitacional atualizado e indicar os beneficiários a serem atendidos pela faixa 1 (faixa de menor renda).

Ao mesmo tempo, embora não tenha cedido espaço aos movimentos sociais na formulação do programa ou não tenha dado participação a estes nos processos decisórios, esses movimentos passaram a fazer parte dos atores contemplados com a distribuição das casas, ainda que com uma parcela pouco representativa das moradias produzidas. Com isso, os movimentos sociais “passaram a integrar o jogo de controle da distribuição dos ativos políticos do governo” (ROLNIK, 2015, p. 309).

Mesmo com vícios de participação na criação, o Minha Casa Minha Vida é, até hoje, o Programa que mais aplicou recursos públicos para a efetivação do direito à moradia para famílias de baixa renda na história do Brasil. Segundo a matéria do G1, portal Globo-notícias, em alusão aos 10 anos do MCMV, revelou-se que, do seu surgimento até dezembro de 2018, foram entregues um total de 4.087.628 unidades habitacionais. Ademais, a reportagem mostrou a prioridade dos governos do PT em direcionar o Programa para a população mais pobre, diferente do governo de Michel Temer que o sucedeu:

“Em 2009, quando o Minha Casa Minha Vida foi lançado, a Faixa 1 (famílias com renda de até R\$1,8 mil) respondia por 50% das unidades contratadas. No ápice do programa, em 2013, as unidades da Faixa 1 respondiam por 59% do total. O índice chegou a 4,5% em 2017. No ano passado (2018), essa faixa respondeu por menos de 21% das unidades contratadas” (2019, online).

Com a ascensão do governo de Michel Temer e, principalmente, com o ingresso de Jair Bolsonaro na Presidência da República, o MCMV sofreu duros golpes orçamentários, sem que nenhuma outra alternativa habitacional, a nível federal, em paralelo, tivesse sido imediatamente proposta³⁹. “De 2009 a 2018, a média destinada ao programa habitacional era de 11,3 bilhões por ano. Este ano (2019), no entanto, o valor revertido para a iniciativa já foi bem menor que o visto em anos anteriores. Até julho, o orçamento destinado foi da ordem de 2,6 bilhões” (CARTA CAPITAL, 2019, online), sendo este o menor orçamento parcial da história do Programa.

Essa política de sucateamento do Programa repercute nos índices de déficit habitacional no País. Os dados, realizados pela Fundação João Pinheiro, em parceria com o Ministério das Cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), demonstram que o déficit habitacional vinha aumentando de 2007 a 2014⁴⁰, porém numa taxa de crescimento cada vez menor. (VIANA *et al*, 2019). De 2015 a 2017, nos dados mais recentes, a taxa de crescimento passou a apresentar uma ascendente vertiginosa.

Comparando os números absolutos da referida pesquisa, em 8 anos (de 2007 a 2014), o déficit habitacional aumentou em 212.686 unidades habitacionais. Uma pesquisa mais recente, feita pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc) em parceria com a Fundação Getulio Vargas (FGV), revelou que, em apenas 3 anos (de 2015 a 2017), o déficit habitacional aumentou em mais de 220 mil unidades, batendo o recorde brasileiro (ABRAINC, 2019).

³⁹ Ressalte-se aqui a criação da Medida Provisória de nº 996, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela apenas em 25 de agosto de 2020, como proposta de substituição do Minha Casa, Minha Vida. A Medida Provisória ainda será analisada pelo Congresso Nacional para ser convertida ou não em Lei. Sobre esse novo Programa, ver no tópico 4.2.3.

⁴⁰ Fazendo uma análise comparativa dos estudos dos déficits habitacionais, de 2007 e de 2014, Raquel de Mattos Viana *et al* (2019, pág. 289) expõe a seguinte conjuntura: “Em 2007, o déficit habitacional no Brasil somava 5,855 milhões de domicílios, o equivalente a 10,4% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados. Em 2014, esse número se elevou para 6,068 milhões de moradias, mas em termos relativos passou a representar 9,0% dos domicílios, revelando uma pequena melhora no indicador. A concentração do déficit nas áreas urbanas apresentou aumento no período analisado, sendo que, em 2007, 82,5% do total do déficit estavam localizados nas áreas urbanas e, em 2014, a taxa aumentou para 87,6%. Uma das principais mudanças no déficit habitacional no período analisado está relacionada à sua composição. Em 2007, o componente de maior peso era a coabitação familiar, que respondia por 42,4% do total do déficit. Em 2014, o ônus excessivo com aluguel urbano passa a responder por quase a metade do déficit (48,2%), seguido pela coabitação familiar (31,5%), habitação precária (14,2%) e pelo adensamento excessivo em domicílios alugados (6,0%)”.

Da análise do aumento dos números no déficit habitacional, pode-se concluir que o acesso à moradia digna, com condições de habitabilidade, no Brasil, tem se tornado cada vez mais difícil. Acrescente-se ainda que situação da moradia no País é ainda mais dramática do que a revelada pelos dados, uma vez que o Brasil não leva em conta o contingente populacional em situação de rua nos cálculos do déficit (ONU-HABITAT, 2015, p. 35)⁴¹. Sobre essa população, socialmente marginalizada, que é invisibilizada até nos cálculos oficiais de déficit habitacional, se abordará no próximo tópico e no capítulo seguinte.

2.3.3 O Direito Social à Moradia Para a População em Situação de Rua

A efetivação do direito social à moradia para a população em situação de rua é um dos maiores desafios para o poder público no contexto das cidades. A invisibilidade social diariamente imposta a esses sujeitos, a situação de vulnerabilidade que lhes fazem emergir a carência de outras necessidades primárias e de direitos e a falta de comprometimento do poder público de encarar a realidade da vida dessas pessoas de maneira complexa e completa são, sem dúvida, grandes dificuldades na implementação daquele direito.

A invisibilidade social sofrida pela pessoa em situação de rua não decorre de sua própria condição de existência. Posterior a isto, advém de processos de exclusão social por não ter um espaço para si ou onde permanecer. Essa condição, de violação do direito à moradia resulta na alteração do modo de vida da pessoa para se adaptar às características das cidades, em um movimento de construção constante do ser.

Essa invisibilidade é refletida nos dados que contabilizam o déficit habitacional brasileiro. A ONU-HABITAT realizou uma pesquisa, em 2014, com países da América Latina para reunir informações básicas sobre como os dados de déficits habitacionais são produzidos. A pesquisa revelou que, dos 14 países que responderam aos questionamento, apenas, 3 deles utilizam a quantificação das pessoas em situação de rua como critério para os cálculos do déficit habitacional. O Brasil não utiliza esse critério (ONU-HABITAT, 2015).

⁴¹ Os critérios utilizados pelo Brasil para realizar o cálculo do déficit habitacional no país são os seguintes: i) Domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos); ii) Coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo); iii) Ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados; iv) Adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios (mais de 3 pessoas por dormitório); v) Carência de serviços de infraestrutura sanitária, inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, cobertura inadequada, inadequação fundiária. (ONU-HABITAT, 2015, p. 35).

Apesar da invisibilidade social e numérica nos dados oficiais do déficit habitacional, em Fortaleza-CE, a população em situação de rua disputa vagas no Programa Minha Casa Minha Vida, junto com outras categorias, estabelecidas pela União. Segundo o Canal Habitação da Prefeitura de Fortaleza (2016, online), os critérios de vulnerabilidade socioeconômica utilizados na distribuição das unidades habitacionais são os seguintes:

I - Famílias residentes em área de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

II - Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;

III - Famílias de que façam parte pessoas com deficiência;

IV - Famílias beneficiárias do Programa de Locação Social, conforme art. 12 da Lei Municipal nº 10.328/2015;

V - Famílias numerosas, que configure densidade excessiva de moradores por dormitório (número médio de moradores superior a três por cômodo utilizado como dormitório), bem como coabitação familiar, que compreenda a soma das famílias conviventes secundárias apenas com intenção de construir domicílio exclusivo e são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto cedido por empregador;

VI - Famílias da qual façam parte membros com as seguintes crônicas incapacitantes: as definidas na Lei nº 8.112, de 1990 (servidor público) e Lei nº 8.213, de 1991 (setor privado): tuberculose ativa, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacidade, espondiloartrose anquilosante (lesão entre as vértebras da coluna), nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação e Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (Aids).

Conforme explanado no tópico anterior⁴², ao Município de Fortaleza compete manter uma listagem das pessoas que dispõem dos critérios para serem sorteadas e efetuar os sorteios das unidades habitacionais. A categoria pessoas em situação de rua não foi prevista pela Lei Federal 11.977/2009, que dispõe dos parâmetros e critérios nacionais de sorteio. Entretanto, foi incluída pela Lei Municipal nº 10.328/2015⁴³, que dispõe sobre o Programa Locação Social, junto a outras cinco categorias concorrentes⁴⁴.

⁴² Ver em 2.3.2.

⁴³ Art. 12 Aos beneficiários do Programa Locação Social será assegurada prioridade na inscrição em programas habitacionais promovidos pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), no cadastro único, e em programas sociais e de qualificação profissional pela Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) e/ou outros órgãos do Município de Fortaleza.

⁴⁴ Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Fortaleza, o Programa Locação Social, com a finalidade de atender a situações excepcionais e temporárias de:

I - famílias que habitem em condições subumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre;

II - famílias em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais;

III - mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves ou arrimos de família;

IV - famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua;

V - famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social;

Dessa forma, o déficit habitacional brasileiro, nos cálculos oficiais, não correspondem à realidade das cidades, representando um número aquém da quantidade de famílias que carecem de uma moradia digna. Com a subnotificação nos dados, advém a produção de moradias em número insuficiente pelo poder público que acaba por não atender satisfatoriamente nem a população em situação de rua nem as famílias que habitam em casas precárias, em áreas de risco ou em situação de vulnerabilidade social.

Para dirimir esse problema de déficit habitacional e atender as demandas da população em situação de rua, uma das saídas é possibilitar que esses sujeitos participem das tomadas das decisões do poder público. Ou seja, a visibilidade deve ser estimulada pelo próprio Estado. Nesse contexto, importante ressaltar o Ponto 9 do Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BRASIL, 2013, p. 37), ao interpretar o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para demonstrar que, para se ter uma habitação adequada é necessário a garantia da participação na tomada das decisões públicas daqueles que carecem da moradia. Confira-se:

“(...) o direito à habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Alusão já foi feita nesta consideração para a concepção da dignidade humana e o princípio da não discriminação. Além disso, o pleno gozo dos outros direitos - tanto o direito de liberdade de expressão, o direito de liberdade de associação (...), o direito de liberdade de residência e o direito de participar na tomada das decisões públicas - é indispensável se o direito à habitação adequada é para ser realizado e mantido por todos os grupos da sociedade. Do mesmo modo, o direito de não ser sujeito à interferência adequada ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada.”

Como exposto, o direito social à moradia já é, por si só, um direito complexo. Além de tudo isso, quando se trabalha com um público heterogêneo, com características próprias e que carece de múltiplos direitos fundamentais, a perspectiva deve ser a de abordar as situações lidando com suas complexidades. Dessa forma, compete informar que a condição de vulnerabilidade, vivida diariamente pela população em situação de rua, é extrema e que as necessidades dessas pessoas, não raras vezes, vão além da habitação e da falta de participação nas decisões públicas das políticas de habitação. Por vezes, há necessidade de alimentação, higiene, educação, renda, inclusão social, dentre outros.

VI - famílias vítimas de infortúnio público (enchentes, conflagrações, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato, comprovadas por laudo técnico do órgão municipal competente.

Acrescente-se a isto, ao fato de que a heterogeneidade do referido público exige políticas públicas particularizada, que atente para a realidade das pessoas de forma mais próxima e menos geral, já que diversas são as causas que podem levar uma pessoa à situação de rua. Sobre a necessidade de políticas públicas articuladas, que busquem a realização de mudanças estruturais na realidades dessas pessoas, para além de tratar só a questão da moradia ou de prestar assistência social, Rodrigues (2018, p. 94) leciona:

“Um segundo desafio para a efetivação dos direitos em questão consiste na superação do entendimento de que a atenção à população de rua se limita à assistência social. É fundamental estabelecer o diálogo entre as secretaria de governo, integrando as ações de educação, saúde, trabalho, renda e assistência social em busca da garantia dos direitos. Vale salientar que o fato da assistência social atuar isoladamente gera o estigma do “assistido”, do “usuário”, não vendo o indivíduo como um sujeito de direitos e negando-lhe o direito de usar os espaços públicos e frequentar as escolas.”

Dessa maneira, para propor políticas públicas de efetivação do direito social à moradia para a população em situação de rua, é necessário entender mais do que as próprias nuances do direito à moradia e de suas condições de habitabilidade. É preciso, para tanto, entender as demandas desse público específico em cada cidade, na medida em que as características de cada centro urbano exige adaptações de vivência. Para isso, o próximo capítulo tratará de traçar um perfil das pessoas em situação de rua no Município de Fortaleza.

Assim, conhecendo o público e a sua maneira de deslocar-se e de relacionar-se com a cidade, poder-se-á entender como que se dá a invisibilização dessas pessoas e as suas ausências propositais nas construções de políticas públicas voltadas para elas mesmas. Será possível também, a partir da análise do perfil dessas pessoas avaliar como elas se adaptam às políticas habitacionais propostas para a concretização do direito social à moradia.

3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM FORTALEZA-CE

Nesta parte do trabalho objetivar-se-á apresentar o perfil da população em situação de rua de Fortaleza. De início, será apresentada uma abordagem histórica de luta dos movimentos sociais e o surgimento da nomenclatura “pessoa em situação de rua”. Após isso, será feita uma análise da caracterização dessas pessoas pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, conjugada à apresentação de trabalhos etnográficos sobre esse público que vive pelo Centro da cidade, com foco em explorar a característica da heterogeneidade, o nomadismo, a invisibilidade e a discriminação sofridas por esses sujeitos. Ao final, analisar-se-á a problemática da ausência de censos periódicos, recentes e com dados confiáveis, a nível nacional, estadual e municipal, que permitam a quantificação e a especificação do perfil da população em situação de rua do Município de Fortaleza.

3.1 População em situação de rua: breve histórico de luta e nomenclatura

A população em situação de rua não possui uma definição jurídica acordada no âmbito internacional. Isso se dá em virtude de cada país utilizar critérios específicos e diversos para identificar essa população, que consideram desde a simples falta de moradia, até características complexas “que levam em conta a adequação da habitação, o risco de se tornar sem-teto, o tempo em que a pessoa está sem abrigo e as possibilidades pessoais para remediar a situação da falta de habitação” (BRASIL, 2013, p. 26).

Dessa forma, para tecer considerações jurídicas mais aprofundadas acerca dessa população, é necessário observar as normas circunscritas no contexto de um país, no caso o Brasil, e as trajetórias de luta desenvolvida por essas pessoas que levaram à conquista dos seus direitos. Somente assim, se consegue compreender a construção de conceitos como “população em situação de rua”, utilizado no decreto que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua⁴⁵, e se entender a abordagem a qual o judiciário, em especial o Ministério Público, utiliza para fiscalizar a efetivação do direito social à moradia dessas pessoas.

Iniciar-se-á, portanto, com uma breve exposição histórica, a partir da apresentação de uma visão paradigmática sobre a população em situação de rua, baseada no sentimento de pena e em atividades exclusivamente filantrópicas e religiosas para esse público, que culminou na ausência de ações e de políticas públicas por parte do Estado brasileiro. Tal visão foi, em

⁴⁵ Instituída pelo Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

parte, incorporada pela sociedade brasileira por influência do pensamento medieval, largamente difundido na Europa, vigorando, de forma exclusiva, até meados do século XIX, quando começam a se desenvolver os centros urbanos⁴⁶.

“Estimulada como fonte de redenção e humildade, a “mendicância” foi um modo de vida exemplar de santificação valorado pela igreja católica no período medieval.” (SILVA, 2017, pág. 48). Nesse período, quem vivia na rua era visto como o “sofredor de rua”, a pessoa sujeita à pobreza e à caridade e que deveria se contentar com a sua posição perante a sociedade (SCHUCH; GEHLEN, 2012, p. 16). Por ser vista como uma situação natural e que fazia parte de uma lógica divina de estabelecimento das coisas, não havia qualquer obrigação governamental em agir positivamente e alterar essa realidade.

No Brasil, aplicando esse pensamento, a omissão estatal prevaleceu até a década de 1880, quando a imersão do ideário moderno, também advindo de um modelo europeu, divide espaço com a medieval e obriga a execução de políticas de cunho médico-sanitaristas. Percebe-se que, até meados do século XX, as ações executadas pelo Estado brasileiro se baseavam muito no modelo de fazer e executar políticas públicas das cidades europeias, importando programas ou um estilo de política medievais ou modernos que não adequavam às peculiaridades das cidades e do povo brasileiro.

Nesse sentido, na Europa, com a queda da sociedade europeia feudal, com a ascensão do pensamento da modernidade e com as mudanças proporcionadas pelas Revoluções Industriais e pela urbanização, atrelado ao crescente número de “mendigos desocupados” nas nascentes cidades burguesas, emergiram ações estatais que promoviam uma série de classificações, intervenções, discursos e criação de instituições de punição, assistência e internação da população pobre que vivia às margens do mundo europeu industrial (SILVA, 2017, p. 49). Estimula-se, a partir de então, a construção de um forte estigma social sobre essas pessoas.

No contexto brasileiro, essa mentalidade da Europa moderna foi ingressando conforme cresciam desordenadamente os núcleos urbanos e aumentava o número de pessoas sem emprego e sem ocupação nas cidades brasileiras, devido ao processo de urbanização que se intensificou a partir do final do século XIX. A abordagem a que o Estado passou a tratar as pessoas que habitavam as ruas partiam de políticas médico-sanitaristas e higiênicas que lançava olhares de suspeita e anormalidade a esses sujeitos, conforme elucida Schuch e Gehlen (2012, p. 14):

⁴⁶ Acerca da formação histórica dos centros urbanos, ver em 2.1.

Sabemos que, historicamente, no Ocidente, a partir da época moderna, a rua passa a ser um espaço importante a ser governado, e as políticas médico-sanitaristas e higiênicas se esforçam para esquadrihar espaços e privatizar e nuclearizar famílias; políticas de promoção de saúde, trabalho, educação e bem-estar passam a definir populações governáveis e disciplinar sujeitos (Ariés, 1981; Donzelot, 1980; Foucault, 1979). O urbanismo passou a constituir-se num saber-poder que visava ao remodelamento dos espaços; o higienismo da mesma forma enfatizava a profilaxia e a desagregação; a polícia, finalmente, tentava controlar desvios e incentivar a vigilância quanto aos comportamentos aceitáveis (Costa, 1983; Pechman, 2002). Novos problemas e autoridades para seu combate passaram a ser criados e, no que se refere às populações que teimavam em fazer da rua seu local de existência social, mesmo que temporariamente, um olhar de suspeita e anormalidade passou a se evidenciar.

Dessa forma, a vida nas ruas passou a ser observada como um problema social e urbano, afinal a rua era um lugar de circulação e passagem e não de permanência. Sendo assim, aqueles que viviam contrariando essas normas sociais, experimentavam tensões e embates cotidianos e eram submetidos a uma pauta política que visava a “civilização” desses sujeitos estigmatizados, que eram considerados desocupados, vadios, usurpadores, indigentes, depravados, viciados, dentre outras denominações discriminatórias, reproduzidas, inclusive, na letra das leis⁴⁷.

No entanto, para além de um legado europeu que se reformula nas colônias, Silva (2017, p. 52) atenta que, no Brasil, a caçada aos vadios “foi um destes planos absolutamente marcados pelas concepções racistas do período, radicalizadas ante a inevitabilidade do fim do sistema escravista, com incrível continuidade ao longo do século XX, camuflado com as máscaras da luta contra a “criminalidade”⁴⁸. Trata-se de um período em que o Estado estimulava

⁴⁷ Tal discriminação, reconhecida até na legislação, era direcionada, inclusive, às crianças em situação de rua. Exemplificando, o Decreto Nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, que estabeleceu o Código de Menores previa, em sua redação originária, que:

Art. 28. São *vadios* os menores que: (...)

b) tendo deixado sem causa legítima o domicílio do pae, mãe ou tutor ou guarda, ou os logares onde se achavam collocados por aquelle a cuja autoridade estavam submettidos ou confiados, *ou não tendo domicilio nem alguém por si, são encontrados habitualmente a vagar pelas ruas ou logradouros publicos, sem que tenham meio de vida regular, ou tirando seus recursos de occupação immoral ou prohibida.*

⁴⁸ Tiago Lemões da Silva (2017, pág. 54-55) expõe que a criação de populações vulneráveis é parte fundamental da lógica da escravidão colonial na dominação corpos e que a estratégia de *colonialidade de poder*, sustentado pela naturalização a partir da ideia de raça (dualismo) e pelo distanciamento, em graus de humanidade, entre europeus e o resto do mundo (evolucionismo), resiste ao período colonial e se estende vigorosamente dentro dos ideais da modernidade, experimentado no Brasil. Segundo o autor: “A modernidade, então, não teria surgido como pretensa alternativa ao controle colonial ou como uma promessa de libertação de correntes e grilhões. (...) Precisamente, a colonialidade do poder insurge como estratégia da modernidade na sustentação de sua “missão civilizadora” e sobretudo no processo mesmo de autodefinição da Europa. Como parte indissociável do capitalismo, a construção do imaginário colonial é silenciada pela imagem reflexiva dos discursos estatais e intelectuais que ovacionam vocações modernas e salvadoras (MIGNOLO, 2000)”. O autor ainda finaliza informando que, “Ao explicitarmos essa face brutal da modernidade – a sua vocação para o terror – estamos, em alguma medida, descentrando a evolução pacífica para a violência imposta (HALL, 2013) e destacando que “o terror racial não é meramente compatível com a racionalidade ocidental, mas voluntariamente cúmplice dela” (GILROY, 2001, p. 127).”

uma política dicotômica que dividia as cidades entre uma sociedade formal, organizada, civilizada e ordeira em oposição a uma sociedade informal, daqueles que não se enquadraram no mercado de trabalho, as denominadas “classes perigosas”, associadas à pobreza e ao crime.

Esse tratamento estigmatizante, que atrelava a situação de rua ao negro, à pobreza e à criminalidade, perdurou durante boa parte do século XX, atravessando o período da República Velha e perpassando pelo ideais desenvolvimentistas, cujo auge se deu no governo de Juscelino Kubitschek. Já no período da Ditadura Militar, o referido autor afirma que a política pública voltada para esse público ganha um grau de perversidade ainda maior, na medida em que o tratamento dado passa a ser visto como uma questão de segurança nacional, “contra a “guerra subversiva e revolucionária” igualmente articulada com uma política de modernização da sociedade composta por “atrasados cidadãos” que precisavam ser conduzidos por um governo iluminado”⁴⁹ (SILVA, 2017, p. 95).

Durante todo esse período de exclusão social proposital, que se estendeu até a redemocratização a nomenclatura a qual se chamavam essas pessoas passou de “sofredor ou coitado da rua” e passou a ser o de “morador de rua” ou “povo da rua”. Sobre a mudança nessa nomenclatura e os seus significados de identidade enquanto grupo, explicam Schuch e Gehlen (2012, p. 17):

“A ruptura com a terminologia “sofredor de rua” e a passagem para expressões tais como “povo de rua” e “morador de rua” tiveram o intuito de reforçar a consciência de grupo (povo) e da negação de um direito (morador de rua) (ROSA, 2005). Também implicou um deslocamento da experiência da rua percebida como um sofrimento, sob influência da ética cristã, para a experiência da rua tomada como um risco (DE LUCCA, 2007). Em paralelo a tal processo, iniciou-se um movimento de luta por direitos da parte de representantes da própria população em situação de rua, complexificando o cenário das propostas de intervenção e das próprias formas de sua denominação (PIZZATO, 2011).”

Posteriormente, com o desgaste proporcionado por décadas de exclusão social, com a deterioração do regime militar e o com despontar da redemocratização, a luta por proteção e

⁴⁹ Aprofundando sobre o tratamento dado à população em situação de rua durante o regime militar, Tiago Lemões da Silva (2017, pág. 95) informa que, em paralelo ao pensamento da guerra à população pobre, preta e marginalizada, era necessário “evitar que as massas “miseráveis” fossem transformadas em instrumento de práticas e ideologias comunistas (STOFFFELS, 1977). A assistência social passou a cumprir a clara função de readaptar e amparar os “desajustados” e também os egressos do sistema prisional.” Acrescenta que, em São Paulo, “As ações compulsórias de recolhimento encaminhavam as pessoas para o Serviço de Proteção e Previdência, onde passavam por triagem médica, social e policial, recebendo, inclusive, passagem rodoviária para outras cidades.” E finaliza: “A constância dos fundamentos da recuperação, agora acionados em nome da “segurança nacional”, acirrava os discursos sobre “carências físicas e mentais” de sujeitos situados em “círculos de loucura” onde a “refração à norma” era inevitável (STOFFFELS, 1977); ou seja, a criminalização e a culpabilização individual, somada à reiteração de deformações físicas, morais e sociais, tiveram continuidade na sustentação de intervenções sobre corpos indesejáveis no espaço urbano.”

transformações sociais finalmente conquista mais adeptos e alcança vozes cada vez mais fortes. Com a promulgação da Constituição de 1988 e o reconhecimento dos direitos fundamentais⁵⁰, todas as pessoas, inclusive as que foram por décadas marginalizadas, passam a ser enxergadas juridicamente como sujeito de direitos, obrigando o Estado brasileiro a agir em prol de reparar historicamente essas pessoas e promover reais transformações visando a justiça social. Acerca desse período vivido, aponta Pizzato (2012, p. 74):

“Diante da realidade contraditória, muitos embates, movimentos de pressão e de resistência são travados pela conquista de direitos ao longo da história do país. O que ocorreu, principalmente, após o término do período de ditadura, a luta pelo processo de redemocratização do país e por um Estado promotor da proteção social aos cidadãos. Processo marcado por intensa mobilização popular e sindical, grandes efervescência, organização e articulação de movimentos sociais e de vários segmentos da população por seu reconhecimento e atendimento às suas reivindicações na garantia de direitos. (...) Os processos de resistências travados pelos trabalhadores fazem com que o Estado desenvolva ações focalizadas e políticas públicas no enfrentamento da questão social.”

Nesse sentido, após a chegada da década de 1990, diversos movimentos sociais e organizações coletivas despontam em grandes cidades como São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Em 2005, durante o 4º Festival do Lixo e da Cidadania, em Belo Horizonte, que visava tratar sobre a “destinação sustentável dos resíduos sólidos urbanos e sobre a importância dos catadores de lixo para a limpeza urbana”, é lançado o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), cuja luta visa a garantia de direitos e dignidade para pessoas em situação de rua, protagonistas de suas próprias histórias. (BRASIL, 2005, online).

A partir do fortalecimento desse Movimento Nacional e dos demais que foram surgindo nos grandes centros urbanos, esse segmento passa a agir de forma organizada e a reivindicar participação ativa nas decisões e na formulação das políticas públicas. Segundo PIZZATO (2012, p. 81-82), em 2008, a população em situação de rua tomou, pela primeira vez, acento no Conselho Nacional de Assistência Nacional. O movimento também participou ativamente das discussões que culminaram no Decreto Nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento que representa um marco na conquista dos direitos dessas pessoas.

Essa luta dos movimentos culminou, ainda, na definição da atual nomenclatura “população em situação de rua”. A denominação encontra-se estampada no artigo 1º do citado Decreto e o detalhamento do conceito no seu parágrafo único que segue:

⁵⁰ Sobre a conquista dos direitos fundamentais e a Constituição Federal de 1988, ver os tópicos 2.2 e 2.2.2.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, 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 de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A mudança oficial da nomenclatura foi reflexo de um cenário de propostas de intervenção em questões relacionadas aos direitos desse segmento social, elaboradas pelos próprios representantes da população em situação de rua que incluía a sua própria denominação. Nesse contexto, a proposta vindoura entendia que o termo “morador de rua” ou mesmo “povo da rua” oculta a heterogeneidade característica dessas pessoas que apresentam diversas formas e estilos de vida, bem como expõe diferentes situações de permanência e de relacionamento nas ruas.

Schuch e Gehlen (2012, p. 17) atentam ainda para outra importante função da mudança da nomenclatura, relacionada ao rompimento com os processos de estigmatização dessas pessoas. Segundo os autores:

A ruptura entre a terminologia “morador de rua” e “pessoas em situação de rua” e/ou “população em situação de rua” foi, portanto, significativa de toda uma mobilização política que visou, de um lado, atentar para a situacionalidade da experiência nas ruas e, de outro, combater processos de estigmatização dessa população, definindo-os a partir de uma concepção do habitar a rua como uma forma de vida possível, e não através de uma falta ou uma carência – de casa ou local de moradia fixa (Magni, 1994 e 2006; Schuch, 2007 e Schuch et alli, 2008). Vistos, em geral, como vítimas ou algozes, o conceito de “pessoas em situação de rua” também busca reconstituir certa agência dessa população, apontando que o enrijecimento de uma categoria explicativa – “moradores de rua” – esconde a pluralidade dos usos e sentidos da rua.

Desse modo, toda a riqueza que a heterogeneidade desse público carrega entra e passa a fazer parte de seu conceito no âmbito jurídico, bem como a esperança por uma luta que supere o passado de estigmatização e invisibilidade. Por isso, entender essas realidades múltiplas bem como os diversos motivos que podem levar uma pessoa à situação de rua é de fundamental importância e é o que será analisado na sequência. Junto à heterogeneidade, será demonstrada outra característica tão marcante quanto: o caráter nômade dessa população, com foco nos lugares por onde costumam circular essas pessoas em Fortaleza.

3.1.1 Um Público Heterogêneo e Nômade

A primeira característica apontada para definir a população de rua na Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto Nº 7.053/2009) é a heterogeneidade. Afinal, diversas são as razões que levam uma pessoa à situação de rua. Como exemplo, o Censo Pop Rua⁵¹, realizado em 2007-2008, apontou para diferentes dessas razões, como: problemas relacionados à bebida e/ou drogas, desemprego, rompimento de vínculos familiares e, ainda, o próprio desejo de estar na rua (este último de forma pouco expressiva nos dados). A pesquisa aponta, muitas vezes, para a ocorrência simultânea desses fatores e não exclui a existência de outras razões que levam alguém para a rua. (BRASIL, 2009, p. 87).

Todavia, atrelar aos motivos elencados no censo como as responsáveis isoladamente por colocar uma pessoa em situação de rua é perder a complexidade da dinâmica social e urbana. Nesse contexto, é interessante apresentar a visão de Tadeu Mattos Farias e de Raquel Farias Diniz (2019) que reconhecem o aspecto heterogêneo da população em situação de rua, mas que, ao mesmo tempo, apontam para uma causa comum, de cunho histórico-estrutural, que diz respeito à existência de um excedente populacional nas cidades que é inerente ao próprio modo de produção capitalista.

Segundo os autores (FARIAS; DINIZ, 2019, p. 39-40), essas pessoas fariam parte de uma “população excedente, que não pode ser absorvida no mercado de trabalho, mas que cumpre a função estrutural de regular os salários na reprodução capitalista” e continuam:

“Se as mudanças do próprio capitalismo e as especificidades dos lugares dos quais ele foi se apropriando dão especificidades heterogêneas a essa população (questões raciais, fenômenos migratórios, tragédias ambientais e guerras são alguns aspectos que diferenciam a caracterização da PSR nos diferentes países), as condições histórico-estruturais que a tornam condição necessária à reprodução do capital, permanecem, tanto quanto a desigualdade social lhe é inerente. Isso implica que há uma combinação de determinações histórico-concretas que promovem a condição de rua em relação com a necessidade que o capital possui de estabelecer precarização das relações de trabalho e desemprego estrutural.”

E finalizam informando que:

“Questões como consumo de álcool e outras drogas e relações familiares conturbadas são mediadas por condições econômicas e possibilidade de acesso a algum tipo de assistência. (...) Em outras palavras, devemos questionar o grau de escolha, se os sujeitos possuíam possibilidade econômica de outra alternativa (sair de casa e arcar com os custos de outra moradia, por exemplo), ou se, para os casos em que o consumo de álcool e outras drogas se tornou crítico para as relações pessoais, que tipo de

⁵¹ Para mais informações acerca do Censo Pop Rua, bem como o modo em que foi realizado e os dados informado, ver no subtópico 3.2.1.

assistência foi prestado pelos equipamentos de saúde, por exemplo.” (FARIAS; DINIZ, 2019, p. 42)

Tendo em vista o exposto, é urgente a existência de políticas públicas que levem em consideração a heterogeneidade dessa população, mas que também, de forma ampliada, ataquem as razões históricas-estruturais que levam essa população a figurar como o excedente do mercado de trabalho. É preciso romper com a lógica de que a existência de populações vulneráveis é essencial para o pleno funcionamento do modelo socioeconômico capitalista, sendo um “mal necessário”, e passar a agir ativamente para garantir os direitos e a dignidade humana dessas pessoas.

Afinal, a Constituição Federal resguarda os direitos e garantias das pessoas e não do capital e, como visto, aquelas nunca podem ser objetificadas e utilizadas como instrumentos de obtenção de lucro, por serem, justamente, pessoas humanas, dotadas de dignidade que lhes é intrínseca⁵². Não sendo possível a convivência desse sistema capitalista com populações dotadas de dignidade, que se rompa o modelo e não as pessoas.

Não obstante a essa razão macroestruturais que atinge de forma comum a população em situação de rua, retorne-se a análise das características peculiares dos sujeitos que a compõe, pois identificar essas particularidades são também de suma importância para que o poder público possa agir concretamente e de forma assertiva no contexto de uma cidade específica. Isto porque esse público interage ativamente com as cidades (centros urbanos), moldando-as e se adaptando a elas.

Sendo assim, cada centro urbano desse país de dimensão continental apresenta um *modus operandi* distinto e pessoas em situação de rua que agem de acordo com o lugar, não sendo possível, portanto, massificar o perfil do brasileiro em situação de rua. Sobre a heterogeneidade dessa população e a necessidade de formas de gestão pública que se adequem as suas distintas realidades, Schuch leciona:

“(…) mais importante do que buscar uma essência definidora de determinados atributos comuns às pessoas assim classificadas, é importante associar a construção dessa “população” a um conjunto de atributos definidores da noção de normalidade, assim como à criação de formas de gestão pública das pessoas colocadas nessa situação social. Isso porque, (...) embora populações sem paradeiro fixo, andarilhos, miseráveis e necessitados de ordens diversas tenham sido constantes na história do mundo, a forma de concebê-los, administrá-los e os significados relacionados à sua existência não são homogêneos, assim como também não o são os próprios modos de vida, as trajetórias, as práticas e as concepções de mundo dos sujeitos colocados nessa situação social” (SCHUCH et al, 2008).

⁵² Sobre a dignidade da pessoa humana, ver em tópico 2.2.1.

Dentro desse contexto de heterogeneidade, compete analisar o perfil das pessoas em situação de rua que vivem na cidade de Fortaleza⁵³, capital do Estado do Ceará. Para isso, é necessária uma análise qualitativa: o que os estudos das observações nas ruas tem a nos dizer? E quantitativa ou numérica: e os dados, o que revelam?⁵⁴. Neste tópico, mostrar-se-á as características mais marcantes de pessoas que vivem nas ruas de Fortaleza, segundo estudos etnográficos, realizados na referida cidade.

Dessa forma, a primeira característica em comum dessas pessoas que habitam as ruas, independente da razão que fez cada uma delas ingressar à rua, é o caráter nômade dessa população, conforme destacada Holanda (2017, p. 42-43). Para o autor, o caminhar constitui-se como um dos traços principais da vida na rua. E mais, esse caminhar não se constitui apenas como um transporte, em que se traça um ponto de início, um destino final e o corpo só vai. A mente não se torna uma passageira do próprio corpo. Pelo contrário, a própria peregrinação é, em si, um ato finalístico.

Nessa medida, a mente dialoga o tempo inteiro com o trajeto, recebendo estímulos do ambiente que podem até mudar o rumo do destino. Expõe o autor:

“(...) podemos chegar à noção de que é nesse próprio caminhar e nas linhas de movimentos que o ser se instancia no mundo, habitando-o. Cada caminho é um modo de vida, cada estabelecimento de um caminho é um modo de habitação (INGOLD, 2015). Se esses conceitos, pelo uso pretendido pelo autor, vão além da literalidade da ideia de caminhar, no caso das pessoas que vivem na rua eles ganham contornos ainda mais fortes, na medida em que, como já apontado anteriormente, o caminhar é ele mesmo uma das atividades fundamentais daqueles que vivem na rua.” (HOLANDA, 2017, p. 44)

Dessa maneira, como os lugares estão abertos a fluxos de toda ordem, há uma desterritorialização do ambiente, alheia a um sentimento de pertencimento, em um movimento inverso aos estimulados nos códigos de existência dos sedentários. É nesse contexto de impermanência em que os lugares de estabelecimento de dormida dessas pessoas variam. Pode-se dormir durante um mês, por exemplo, em uma calçada ou sob uma marquise, entretanto,

⁵³ Fortaleza é a capital do Estado do Ceará. Possui uma população estimada de 2.669.342, em 2019, sendo o 5º município mais populoso do país, atrás apenas, respectivamente, de: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 32.0%. Em 2017, o salário médio mensal era de 2.7 salários mínimos, já o PIB per capita, no mesmo ano, era de R\$23.436,66. O IDH, em 2010, era de 0,754 e a taxa de escolarização de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, em 2010, alcançou os 96,1%. Entretanto, nas taxas de mortalidade infantil, ocupa a posição 85 de 184 cidades do Estado, sendo a taxa de 13.54 para cada 1.000 nascidos vivos. No que diz respeito ao território e ao ambiente, possui uma área territorial de 312,353km², e o esgotamento sanitário adequado (2010) em 74% do território, possuindo, ainda, 74,8% de arborização de vias públicas e apenas 13,2% de urbanização nas vias públicas. (IBGE, 2010, online).

⁵⁴ Ver no subtópico 3.2.

qualquer variação ambiental (alianças ou desafetos, a polícia, comerciantes ou proteção contra a chuva e o vento) pode levar a pessoa a levantar e procurar outro lugar.

Ilustrando essas dormidas esporádicas em marquises, apresenta-se fotografia da Praça do Ferreira, uma das principais praças do Centro de Fortaleza, registrada no dia 5 de junho de 2020. A ocasião foi excepcional. Por causa do surto do Novo Coronavírus (COVID 19) no mundo inteiro, as lojas do Centro fecharam e o movimento do comércio reduziu consideravelmente. Isso, atrelado à concentração de ações de cunho assistencialista na Praça, desencadearam uma concentração de pessoas em situação de rua vivendo e dormindo, temporariamente, na Praça do Ferreira.

Figura 1 - Praça do Ferreira, às 16 horas, no contexto de pandemia do COVID 19



Fonte: Elaborada pela autora.

Essa imagem revela a efemeridade das relações tecidas por essas pessoas. No dia 8 de junho, apenas 3 dias depois do registro fotográfico, Fortaleza ingressou na primeira fase do Plano Responsável de Abertura das Atividades Econômicas e Comportamentais, elaborado pelo Governo do Estado que permitiu, dentre outras medidas, a abertura do comércio de produtos e serviços no Centro, com a capacidade limitada à 40% dos funcionários das lojas trabalhando de maneira presencial. Essa decisão foi suficiente para modificar, novamente, os trajetos da população em situação de rua que, acuada pelos comerciários que retomam as atividades, migra para outras praças e locais.

Ademais, a imagem apresenta outra característica marcante das pessoas em situação de rua que é a dormida precária em cima de papelões ou colchões improvisados. Essa marca, bem como outras, retrata a pobreza extrema que caracteriza essa população, de acordo com o já mencionado parágrafo único do Decreto N° 7.053/2009. Essa pobreza também é escancarada quando se observa a rotina dessas pessoas nômades. Sobre essa rotina e o modo de viver próprio dessas pessoas em Fortaleza, Lídia Valesca Pimentel (2018, p. 90-91) descreve-as, abordando o contexto da “cidade invisível subterrânea”, da seguinte forma:

- As leis são impostas por quem manda no pedaço;
- Come-se no chão;
- Dorme-se sob papelões;
- Anda-se sempre a pé;
- Não se trabalha, mas há garantia de alimentação diária;
- Pode-se passar vários dias sem tomar banho;
- Há diversão em rodas de consumo de cachaça;
- Faz-se sexo em bancos de praça ou embaixo de papelões;
- Caminha-se o dia inteiro sem ter o que fazer, ao passo em que em outros dias o tempo é usado para trabalhar em afazeres na própria rua, como “guardar carros”, transportar mercadorias, vender artesanato, entre outros.

Tendo em vista esse modo de vida e o nomadismo desse público, passa-se a discorrer sobre a intensa relação que essas pessoas possuem com o Centro da Cidade de Fortaleza/CE, local por onde se circula, se come, se dorme, se diverte e se vive a maior parte da população em situação de rua.

3.1.1.1 O Centro de Fortaleza/CE

Pode-se dizer que o Centro da cidade de Fortaleza é o principal palco onde ocorre a vida da população em situação de rua do município. É que essa é uma área da cidade que concentra uma grande atividade comercial e onde circula uma vasta quantidade de pessoas oriundas de todas as regiões da cidade. Além disso, é no Centro onde está localizado a maioria dos espaços e bens públicos de valor histórico e cultural da cidade e onde se dispõe de grande parte da rede voltada à assistência e execução de políticas para a população em situação de rua. Segundo dispõe o site da Prefeitura de Fortaleza (2016, online), na aba da Secretaria Regional do Centro⁵⁵:

⁵⁵ A gestão interna da Cidade de Fortaleza é realizada pelo Gabinete do Prefeito, pelas Secretarias e pelos Órgãos Municipais, que compõem a administração direta do Poder Executivo Municipal. Além das Secretarias que possuem uma matéria específica e que gerem todo o território do município, como a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), há ainda 7 (sete) Secretarias, cuja atuação se dá especificamente em um território da Cidade. São as chamadas Secretarias Regionais. O Centro de Fortaleza, por ser um local de dinâmica complexa e que possuem uma série de bens e de

O Centro é a área de Fortaleza que mais concentra espaços públicos com valor histórico e cultural, como praças, parques, calçadas e largos, tendo entre eles vários patrimônios tombados nas esferas municipal, estadual e federal. É uma região de grande fluxo de pessoas de forma sazonal devido ao alto potencial comercial e de diversas outras atividades (culturais, de lazer, educacionais e institucionais). Também se caracteriza como pólo de atração turística e, conseqüentemente, econômica, fomentando oportunidade de emprego e renda para toda a população do estado do Ceará.

Por conta dessas características, o Centro de Fortaleza figura como a região da capital cearense mais propícia para aqueles que lutam diariamente por recursos básicos para se alimentar, se vestir, praticar empregos informais ou “bicos”⁵⁶, praticar eventualmente a mendicância ou “manguear”⁵⁷, garantir a higiene básica e dispor de espaços de convívio com seus pares e lazer. A seguir, pode-se conferir a localização do Centro da Cidade, em mapa dos bairros da Cidade de Fortaleza.

equipamentos públicos e comunitários, possui uma Secretaria Regional própria. De acordo com o site da Prefeitura de Fortaleza (2016, online): “A Secretaria Regional Centro tem como finalidade executar as políticas públicas municipais, operacionalizando serviços urbanos que impactam diretamente na qualidade de vida dos cidadãos, cujos resultados exigem prontidão e eficácia. Cabe ao órgão identificar e articular o atendimento às necessidades e demandas da população e promover o desenvolvimento urbano, ambiental e social. Abrange todo o Centro da Capital, um trecho da Praia de Iracema e da Jacarecanga, e todo o bairro Moura Brasil.”

⁵⁶ Bico é uma expressão comum e corriqueira entre a população fortalezense que está ligada à realização de alguma atividade remunerada e esporádica que não configura vínculo empregatício e que pode ser realizada de tempos em tempos. Segundo o dicionário, é um termo popular que significa: “Trabalho extra ou eventual; BISCATE: Trabalhava no banco, mas arranhou um bico durante a noite” (AULETE DIGITAL, online)

⁵⁷ Manguear é uma gíria utilizada por pessoas em situação de rua de Fortaleza. Jorge Garcia de Holanda (2017, pág. 31), que produz uma etnografia com esse público nos explica o termo: “Quando solicitei para que Zilda, bem como para Zé e Roberto, me explicassem a definição do termo manguear, eles me disseram que tratava-se de “pedir dinheiro”. No entanto, o termo era utilizado também para situações de obter alimentos, bebidas, cigarros, roupas e todo tipo de objeto. Melo (2011:186), ao buscar uma definição mais ampla do termo, utilizado também pelos interlocutores de sua pesquisa de campo em Curitiba, no Paraná, e que sintetizasse uma série de experiências, o descreve como “Um complexo de relações essencialmente utilizado para obter recursos na rua, mas que produz mais que recursos econômicos; uma forma criativa de obter recursos e de se relacionar com as pessoas domiciliadas”.

Figura 2 - Mapa do Centro de Fortaleza/CE⁵⁸



Fonte: Disponível em: <<http://www.ceara.com.br/fortaleza/mapadefortaleza.htm>>

É importante evidenciar que, apesar de grande parte da população em situação de rua de Fortaleza se localizar e se deslocar prioritariamente no Centro, há outros bairros da capital cearense que são frequentemente habitadas por essas pessoas. Para ilustrar, de acordo com pesquisa realizada no município de Fortaleza, executada no ano de 2014, pela antiga Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra), foram identificados 73 pontos de concentração da população em situação de rua por toda a cidade. A pesquisa dividiu a cidade em áreas e apontou que existiam 1.718 pessoas em situação de rua em Fortaleza.

Dessas 1.718 pessoas, 280 circulam pela região do Centro até a Avenida Bezerra de Menezes, representando 16,3% do total. “A área 2, que compreende pontos da Praça Coração de Jesus até a Praça do Ferreira registrou 232 pessoas, isto é, 13,5% do total. Já a área 3, que

⁵⁸ Imagem disponível em www.ceara.com.br/fortaleza/mapadefortaleza.htm e alterada pela autora.

inclui a região da Beira Mar, registrou 228 pessoas”. Foram identificadas também 107 pessoas na área que parte do Lago Jacarey até o bairro Messejana, sendo o local com menor incidência dessa população. Por fim, a pesquisa concluiu que “as três áreas mais críticas totalizam 72,2% da concentração. Mais de 50% estão localizada no Centro e, cerca de 19% concentram-se na Beira Mar” (O ESTADO, 2014, online).

Nesse mesmo sentido, Rodrigues (2005, p. 109-110) faz uma análise sobre a dinâmica de deslocamento dessa população no bairro do Centro e nos seus arredores, sem excluir as demais zonas da cidade, e revela que a aglomeração desse público nessa área se dá em razão de o Centro de Fortaleza proporcionar mais “alternativas de sobrevivência” que os demais bairros. Confira-se:

Além das marquises do Centro, os bairros em torno do Centro da Cidade também são frequentados por moradores de rua, tanto durante o dia como à noite. Os bairros Jacarecanga, Fátima, Gentilândia, Benfica, São João do Tauape próximos ao Centro, possuem ruas tranquilas e residenciais tendo em seu interior uma complexa rede empreendimentos que desenvolvem atividades comerciais, entretenimentos, educacionais como escolas, universidades, bares, bancos, lojas etc. Além dos bairros próximos ao Centro, é comum a presença de moradores de rua e outros atores sociais de rua no entorno da orla marítima de Fortaleza, a Beira Mar, a Praia de Iracema, o Mucuripe. (...) A Permanência de moradores de rua nos espaços varia de acordo com as condições de abrigos em marquises, como também da quantidade de “atrativos”, isto é, das alternativas de sobrevivência. Desse modo, tanto o entorno da Beira Mar como o Centro da cidade e seus e seus bairros adjacentes são espaços onde existem pontos de aglomeração de moradores de rua, mas Fortaleza como um todo é o palco onde se desenrolam as suas experiências.

É que o Centro da cidade apresenta possibilidades de alimentação, dormida, e mínimas condições de se realizar a higiene pessoal e “nessa perspectiva de vida itinerante, as pessoas precisam se socorrer de locais que prestem algum tipo de auxílio para suprir suas necessidades vitais” (CAVALCANTE, 2019, p. 42). Tendo isso em vista, em um trabalho realizado por alunos do curso de Jornalismo da UFC, denominado Projeto Além do Papelão (2018, online), em 2018, foi feito um mapa colaborativo que mostrou mais de 155 pontos, em toda a cidade de Fortaleza, onde são vistas pessoas em situação de rua. A maioria desses locais são as diversas praças localizadas no Centro⁵⁹.

Dessa forma, são nas praças do Centro da cidade e nos caminhos que as interligam por onde essas pessoas costumam buscar os meios necessários para sua subsistência. Isso em virtude da grande movimentação de pessoas e de recursos que circulam por elas diariamente.

⁵⁹ Ver Anexo I com mapa das principais praças e pontos do Centro de Fortaleza onde se localizam e por onde circulam as pessoas em situação de rua. O mapa foi confeccionado pela autora, circunscrevendo apenas a região central de Fortaleza, a partir das informações disponibilizadas pelo Projeto Além do Papelão.

São exemplos de praças do Centro onde há grande movimentação da população em situação de rua: a Praça do Ferreira, Praça dos Leões, Praça da Igreja Coração de Jesus, Praça da Sé, Passeio Público, dentre tantas outras. Em um trecho do Projeto Além do Papelão (2018, online), é apresentado um relato de uma pessoa que dorme na Praça do Ferreira por ser um ambiente com relativa segurança para dormida:

“Com quem chega aqui a gente conversa. Quer saber o porquê, né? Todo mundo é bem recebido. Ninguém é maltratado não”, relata Tácito Oliveira, conhecido por todos no local como “Pai”. Sua fala assinala: tem lugar pra todo mundo no coração da ‘Mãe Ferreira’. É difícil dormir à noite. A proteção é apenas de irmão para irmão. Quem vê o dia seguinte nascer pode ser considerado um valente. Imagine, passar uma noite na rua.”

No entanto, mesmo no Centro, que oferece as alternativas de sobrevivência, as pessoas que lá habitam não são poupadas do estigma social que cobre a população em situação de rua e a vida vai sendo levada em um contexto de invisibilidade e discriminação. Cavalcante (2019), pesquisando sobre a trajetória de pessoas que dormem na praça do Ferreira, informa que quem dorme lá é expulsa de seu local noturno ao amanhecer, para que o Centro retome a sua atividade comercial que movimenta a economia local. É sobre esta invisibilidade e discriminação que se tratará adiante.

3.1.2 Invisibilidade e Discriminação

A trajetória de vida das pessoas que moram nas ruas e as condições de extrema pobreza a que são submetidas são uma enorme barreira para a efetivação dos seus direitos. O próprio sistema da rua, por si só, e todas as dificuldades que ele impõe exigem das pessoas que habitam as ruas um capacidade adaptativa necessária para suportar o dia a dia sem que se passe fome, sede, minimizando os perigos externos, dormindo/descansando com relativa tranquilidade e mantendo uma rede de apoio, ainda que seja com outra pessoa em situação de vulnerabilidade, a que se possa recorrer⁶⁰.

Holanda explica esse “sistema da rua”, como um termo usualmente utilizado pelos seus entrevistados (em situação de rua) e denominado pelos seus interlocutores como “o modo de vida que se aprende a vivenciar quando se está na rua” (2017, p. 61). Aprende-se a vivenciar

⁶⁰ Acerca dos perigos e adversidades recorrentes que podem ocorrer com pessoas em situação de rua, Jorge Garcia de Holanda (2017, pág. 62) exemplifica: “Os conflitos com policiais, com outros moradores de rua e com outras pessoas residentes em domicílios ou que trabalham em estabelecimentos comerciais, as situações de descaso e violência, a não garantia de alimentação, a exposição a chuvas, as dificuldades de acesso a sistemas de saúde; todos esses aspectos da vida na rua, mas não apenas eles, fazem parte da experiência à qual se está referenciando ao se falar que se vive o sistema da rua”.

porque o ambiente é hostil e põe em situações de perigo o ser que o vive, requerendo deste um estado de alerta permanente e adaptação ou, nas palavras utilizadas pelos interlocutores do autor: a necessidade de “se virar”. Expõe-se:

“Segundo Roberto, a rua promove dificuldades, porém, mesmo com todas elas, pode ser bem vivida, com uma condição: de que a pessoa aprenda a se virar. E saber se virar é justamente uma habilidade que se constrói no processo de adaptação à rua. Adaptação, aqui, é um termo utilizado pelo próprio Roberto. Trata-se de um aprendizado, que, em parte, diz respeito a aprender a “suportar” o sistema da rua. Todavia, a adaptação corresponde a mais que isso, pois é também uma passagem, aquilo que permite que não se viva apenas o fardo do sistema da rua, mas também as habilidades criativas do ato de se virar – ato que tem inúmeras formas, desde as expertises relativas à obtenção de alimentos até o próprio caminhar (não apenas como habilidade geral, mas em suas especificidades: como caminhar, quando caminhar, por onde caminhar) (...) Se virar, segundo Roberto, é aprender a viver na rua, e aprender a viver na rua é ser capaz de criar para si condições de não depender da iniciativa de outras pessoas para comer, conseguir roupas, tomar banho, dormir etc”. (HOLANDA, 2017, p. 62-63)

Não obstante as dificuldades oriundas do próprio meio e a necessidade constante de criatividade para sobreviver, quem vive nas ruas é obrigado a conviver com uma condição de invisibilidade imposta pela sociedade formal, que fecha os olhos e ignora a existência daqueles sujeitos. Quando não invisibilizadas, essas pessoas sofrem uma exposição proposital que escancara o que há de mais vulnerável na vidas delas. É a vitrine das tragédias. Farias e Diniz (2019, p. 34-35) denominam tal ação ou visão de “visibilização perversa” que provoca e incentiva a estigmatização e discriminação desses seres humanos no contexto urbano⁶¹. De acordo com os autores:

“A ideia da invisibilidade está conectada à relação que a cidade estabelece com esse segmento da população. Pode-se dizer que as cidades os tratam como refugio, sobra, indesejáveis, sendo, porém, inevitáveis, diversos mecanismos prático-ideológicos atuam de forma a esconder efetiva ou simbolicamente sua existência. Todavia, a crescente percepção de “crise” urbana também coloca às vistas a PSR. Podemos chamar de visibilização perversa esse processo, uma vez que são os mecanismos de estigmatização, repressão ou as tragédias urbanas que muitas vezes têm elevado a PSR à condição de visibilidade. É nesse sentido que são cada vez mais frequentes as notícias sobre ações de cariz higienista para retirada de pessoas em situação de rua de lugares de “interesse público”, como as violentas intervenções na chamada “cracolândia”, na cidade de São Paulo, o uso de arquitetura hostil para evitar que espaços públicos sejam ocupados por essas pessoas, além das recorrentes mortes por desabrigo e exposição ao frio intenso em algumas cidades brasileiras. O que é notável nos processos sociourbanos de invisibilização ou visibilização perversa é que há uma relação fundamental entre as cidades e as pessoas em situação de rua.”

⁶¹ Corroborando com o pensamento, Tiago Lemões da Silva (2017, pág. 87) faz uma análise histórica das políticas públicas higienistas e de remoções forçadas, implementadas ao longo do século XX, e que são embaladas por “discursos acusatórios e categoria classificatórios sobre os considerados “mendigos” e “vadios” e aponta que: “os recortes da história do século XX nos mostram que o Estado sempre esteve de “olhos abertos”, produzindo uma visibilidade negativa (práticas de remoção, repressão; instituições de internamento e categorias acusatórias) que, atualizadas no tempo, interferem diretamente nos modos através dos quais a luta pelos direitos dessa “população” é hoje organizada e conduzida.”

De acordo com os autores, dentro da lógica de produção capitalista, a população em situação de rua compõe um excedente de mão de obra, considerado como efeito colateral da dinâmica urbana. E que, se de um lado lhe são negados direitos, em um movimento de invisibilização, por outro lado, “se tornam alvo moral preferencial da ideologia burguesa (os que não deram certo por ausência de esforço ou competência, a partir da ética do trabalho)”, sendo submetida “à exposição pública a partir de uma visibilização perversa” (FARIAS; DINIZ, 2019, p. 58), com o intuito de expor essas pessoas como um fenômeno naturalizado.

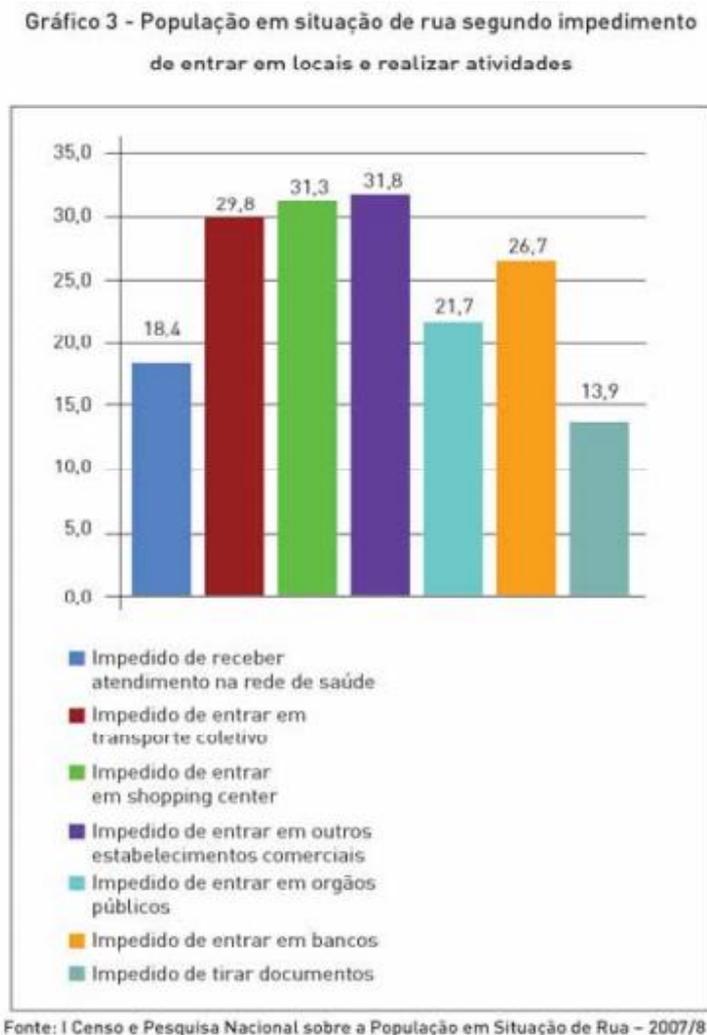
Nesse contexto de exposição perversa desses sujeitos, que os condiciona a ingressar no sistema produtivo de forma extremamente precarizada, recaem os estigmas da sociedade burguesa que nunca se vê espelhada no outro, mas o inverso, que necessita da negação de direitos e da desassistência desses sujeitos mais vulneráveis para que sejam movimentados os “nichos de acumulação de capital a partir da dinâmica das cidades” (FARIAS; DINIZ, 2019, p. 58). Dessa forma, eclodem impedimentos e violações de acesso das pessoas que vivem nas ruas aos seus direitos mais básicos.

Diante deste cenário, as pessoas em situação de rua são tratadas como as sobras humanas ou como os sujeitos responsáveis pelas mazelas que a sociedade carrega. São os próprios produtores da criminalidade. Sobre essa “sobra humana”, expõe Pizzato (2012, p. 76):

“De acordo com Oliveira (2008, p. 99), “por vezes os sujeitos de rua carregam consigo o estigma de serem vistos como inferiores, sem qualificação”, e, portanto, o lugar que é reservado para a população em situação de rua nas cidades é o lugar da subalternidade, do subumano e até mesmo do “lixo humano”. É responsabilizado pela violência, pela sujeira da cidade e pelo tráfico de drogas, e, dessa forma, é criminalizado e, portanto, deve ser tratado como caso de polícia.”

Para demonstrar essa negativa de direitos que é fomentada principalmente por particulares, mas que também é realizada pelo setor público, apresenta-se a seguir, a imagem do “Gráfico 3 - População em situação de rua segundo impedimento de entrar em locais e realizar atividades”, extraída do Censo Pop Rua de 2017-2008 (2019, p. 98). Ressalte-se que, na pesquisa, os entrevistados foram questionados sobre os impedimentos sofridos, sem que fossem considerados os casos de pessoas que nem sequer optaram por tentar acessar aos serviços.

Gráfico 1 - Negativas de acesso a direitos para pessoas em situação de rua



É absurda a constatação de que o próprio Estado Brasileiro que, como visto, é antes de tudo democrático⁶² e que, como manda a Constituição Federal de 1988, utiliza de um Poder que emana do povo, muitas vezes, é o próprio agente que nega direitos à população em situação de rua. Pior ainda é constatar que, para além dos impedimentos ao acesso, demonstrados no gráfico acima, a discriminação e a exclusão, advindas do poder público, podem ser inseridas de forma velada em leis e políticas públicas excludentes, conforme alerta o Manual do Direito à Moradia Adequada da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (BRASIL, 2013, p. 20):

Em se tratando de moradia, a discriminação pode assumir a forma de leis, políticas ou medidas discriminatórias; desenvolvimento de políticas excludentes; exclusão de benefícios habitacionais; insegurança da posse; a falta de acesso ao crédito; participação

⁶² Acerca do Estado Democrático de Direito, ver no tópico 2.2.

limitada na tomada de decisões, ou falta de proteção contra práticas discriminatórias realizadas por agentes privados.

Enfim, para demonstrar a realidade diária do sofrimento causado pela invisibilidade e pela discriminação em pessoas que vivem nas ruas de Fortaleza, Holanda (2017, p. 20), ao produzir uma etnografia com pessoas situação de rua no Centro, aponta para a fala de Júlia e Josué, um casal entrevistado pelo autor durante sua pesquisa de campo, no ano de 2016, que retrata o desprezo desferido pela sociedade não invisibilizada contra essas pessoas que não possuem moradia. Confira-se:

Julia e Josué também costumavam me caracterizar como uma pessoa humilde. Mais uma vez, a atitude de escutá-los era um fator para isso. No entanto, eles me expressavam algo além, que dizia respeito às implicações da minha presença corporal junto a eles. Eles me diziam que, vivendo na rua, lidavam muitas vezes com a sensação de serem evitados. Pelo que me relatavam, passavam por situações nas quais se desenhava uma completa anulação dos sentidos por parte daquelas pessoas que lhes negavam a possibilidade de interação: não eram sujeitos para os quais se valia a pena direcionar a fala nem que mereciam ser ouvidos; nojo e repulsa se expressavam ao se fugir do contato físico e da percepção olfativa; mesmo a evitação do olhar era notada por Josué e Julia.

Nesse sentido, pode-se dizer que as barreiras para efetivação do direito social à moradia da população em situação de rua de Fortaleza são também atitudinais e perpassam por uma longa jornada de informação e desmistificação dos estigmas que recaem sobre essas pessoas. Além disso, para se efetivar aquele direito, diversas outras questões que surgem do sistema da rua precisam ser tratadas em conjunto, uma vez que as situações que envolvem uma pessoa em situação de vulnerabilidade social sempre são complexas, como a segurança alimentar, a falha na prestação de saúde, educação e segurança para essas pessoas, dentre outros problemas que possam surgir em contextos casuais.

Entretanto, mesmo sabendo que as circunstâncias que rodeiam uma pessoa em situação de rua são complexas e que exigem ações robustas do poder público, a invisibilidade, que dificulta a ação dos governos em enfrentar as vulnerabilidades, não é só social. Ela é também numérica. Adiante se abordará a quantificação da população de rua no Brasil, no Ceará e em Fortaleza e será escancarada que há má vontade dos governos até em se saber quantos brasileiros, cearenses e fortalezenses vivem nessas condições, num triste cenário de descaso.

3.2 População em Situação de Rua em Números

Contabilizar a população em situação de rua não é atividade fácil. Isto porque a metodologia utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que é o principal provedor de dados e informações do País, utiliza o conceito de população residente ou “de direito”, “ou seja, a população é enumerada no seu local de residência habitual”⁶³ (IBGE, online). E, como é sabido, a população em situação de rua não possui a tal da residência habitual e caracteriza-se por ser uma população nômade, sendo difícil a precisão dos trajetos percorridos por esses sujeitos.

Dessa forma, os Censos Demográficos nacionais, que começaram a ser realizados ainda no período imperial, em 1871, quando eram catalogados pela Diretoria Geral de Estatística, até o último censo feito pelo IBGE em 2010, nunca contabilizaram a população em situação de rua brasileira, fazendo com que essas pessoas fosse também invisibilizadas numericamente. Para se ter ideia da importância desses censos demográficos decenais, expõe-se o seu objetivo central, revelado no site do IBGE (online):

O Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. Também constitui a única fonte de referência sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos, como distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanas, cujas realidades dependem de seus resultados para serem conhecidas e terem seus dados atualizados.

Mesmo com a displicência e a insistência do IBGE em não incluir a categoria da população em situação de rua nos censos demográficos nacionais, essas pessoas foram contabilizadas uma vez, a nível nacional. Essa contagem foi feita por meio do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (Censo Pop Rua), realizado entre agosto de 2007 e março de 2008, sendo coordenado pela SAGI e executado pelo Instituto Meta, com o objetivo de elaborar um diagnóstico dessa população e subsidiar a formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua, instituída posteriormente em 2009.

Esta pesquisa visava, além disso, munir de informações o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que tinha a competência de formular políticas públicas

⁶³ O site do IBGE revela ainda que “outros países fazem o levantamento da população “de fato”, ou seja, no local em que se encontrava na data de referência do censo. Dadas as características continentais do Brasil e a forma de utilização da informação censitária, a escolha vem recaindo em todos os últimos censos sobre o uso da primeira alternativa.” Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/en/statistics/social/population/18391-2010-population-census.html?t=conceitos-e-metodos>> Acesso em: 17 jul. 2020.

específicas para esse segmento populacional. Na ocasião dessa pesquisa, como ainda não havia um conceito jurídico para essa parcela populacional, foi utilizada a seguinte denominação para determinar quem era pessoa em situação de rua (BRASIL, 2019, p. 4):

“São entendidas como população em situação de rua as pessoas que utilizam, em um dado momento, como local de moradia ou pernoite espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, à margem de rodovias, em esconderijos abrigados, dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de uso e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. Foram ainda consideradas componentes da população em situação de rua as pessoas que dormem em albergues e abrigos, de forma preferencial ou ocasional, alternando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua”.

Sobre a dificuldade de se quantificar a população em situação de rua, pelo fato de ser um público nômade, o Monitoramento nº 2 (BRASIL, 2019, p. 4), realizado pela Secretaria de Avaliação da Informação do Ministério da Cidadania - SAGI, expõe a estratégia utilizada na coleta de dados pelo Censo Pop Rua, demonstrando que é possível, quando há vontade política⁶⁴, realizar a contabilização dessas pessoas:

“A iniciativa enfrentou vários desafios, que exigiram o desenvolvimento de estratégias e metodologias específicas. Um problema inicial foi a ausência de residência fixa e a alta mobilidade desta população nas grandes cidades. (...) Como coletar dados de uma população sem residência? Para abarcar as especificidades da condição de quem mora na rua, os pesquisadores do Censo Pop identificaram a necessidade de realizar o trabalho de campo à noite, quando esses indivíduos em geral já estão instalados para dormir. Uma atividade fundamental foi o mapeamento prévio dos pontos de pernoite, que contou com a colaboração de representantes de associações que trabalham com pessoas de rua. Devido à alta mobilidade dessa população, inclusive de noite, o levantamento das informações teve que ser realizado no menor período de tempo possível, para minimizar a dupla contagem. A fim de facilitar a abordagem, profissionais com experiência junto à população de rua participaram de todo o processo de coleta de dados”.

Outra dificuldade que se apresenta é territorial e se refere à dificuldade em se estabelecer critérios de abordagem padronizados para todas as pessoas em situação de rua dos municípios de norte a sul do País. É que o levantamento foi realizado em 71 cidades brasileiras,

⁶⁴ Quantificar a população em situação de rua exige, além da vontade política, uma estrutura de pessoal mais complexa e, proporcionalmente, mais cara do que a realizada pelo próprio IBGE nos Censos decenais. No entanto, é totalmente possível de ser realizada e necessária essa pesquisa de mapeamento, caso se queira elaborar políticas públicas para essas pessoas e mudar as realidades vividas pelas mesmas. Segundo o Relatório de Monitoramento nº 2 (2019, pág. 5), “Para ilustrar a complexidade de um censo dessa natureza, vale comparar a quantidade de profissionais envolvidos no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Censo Pop Rua. No Censo do IBGE de 2010, foram empregados 230 mil funcionários para recensear 190,7 milhões de pessoas, o que resulta em uma proporção de 1 profissional para cada 829 pessoas pesquisadas. No caso do Censo Pop, trabalharam quase 1.500 profissionais para recensear cerca de 32 mil pessoas em situação de rua, ou seja: para cada profissional foram pesquisadas apenas 21 pessoas em situação de rua, uma proporção 40 vezes menor que a do Censo IBGE 2010.”

dentre os quais: 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais. São Paulo, Belo Horizonte e Recife não foram pesquisadas, uma vez que haviam realizado recentemente pesquisa semelhante. Porto Alegre solicitou exclusão da pesquisa, pois estava realizando estudo semelhante à época da pesquisa contratada pelo MDS⁶⁵. Logo, esse censo demanda uma enorme estrutura, na medida em que atinge cidades de médio e grande porte e de diferentes regiões do País.

Ademais, a população em situação de rua já é heterogênea por natureza e, além disso, as relações que esses sujeitos tecem com as cidades ou com os centros urbanos são tão intensas que modificam as próprias características de cada cidade, assim como, são por ela modificados, uma vez que possuem grandes capacidades adaptativas oriundas do constante ato de “se virar” para suportar o “sistema da rua”⁶⁶. Por essas razões, um acompanhamento mais próximo, ou seja, a realização de censos periódicos, realizado pelos Municípios é metodologicamente mais apropriada e revela, de modo mais fiel, a realidade vivida e o perfil mais preciso das pessoas em questão.

Nesse tocante, a população em situação de rua que habita Fortaleza é quantificada tanto pelo Estado do Ceará quanto pela Prefeitura Municipal. Entretanto, diversas dúvidas recaem sobre os dados divulgados no Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social do Estado do Ceará - CEMARIS e os coletados no último Censo municipal de Fortaleza, de 2014, para essa parcela populacional. Na sequência, serão apresentados os resultados do Censo Pop Rua, realizado a nível nacional, expondo a quantificação e o perfil desse público, e se abordará os argumentos que questionam a fidedignidade dos resultados oriundos dos censos realizados no Estado do Ceará e no Município de Fortaleza.

3.2.1 Dados no Brasil

O I Censo Nacional sobre a População em Situação de Rua (Censo Pop Rua) surgiu em meio a um contexto histórico de conquistas de direitos para este segmento e de participação expressiva dos movimentos sociais na luta pela criação, junto com o Governo Federal, de uma

⁶⁵ Sobre a ausência dessas quatro cidades no Censo Nacional, o Monitoramento SAGI (2019, pág. 5): “Se fossem considerados os resultados das pesquisas realizadas nas quatro capitais que não participaram do Censo Pop Rua, o número seria superior a 45 mil pessoas em situação de rua. No entanto, cabe ressaltar que o quantitativo de 45 mil deve ser considerado com cautela, pois as pesquisas foram realizadas em diferentes referências temporais, com metodologias distintas.

⁶⁶ Acerca das características de heterogeneidade da população em situação de rua, ver em 3.1.1. Já sobre o ato de “se virar” e o “sistema da rua”, ver em 3.1.2.

política pública a nível nacional⁶⁷. Essa pesquisa buscou traçar o perfil dessa parcela da sociedade, bem como quantificá-la, para melhor se pensar e se realizar as ações e a construção de equipamentos públicos para essas pessoas. Levando isso em consideração, o referido censo (2009, p. 85) revelou que:

Foram identificadas 31.922 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua nas cidades pesquisadas, vivendo em calçadas, praças, rodovias, parques, viadutos, postos de gasolina, praias, barcos, túneis, depósitos e prédios abandonados, becos, lixões, ferros-velhos ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, casas de passagem e de apoio e igrejas). Esse contingente equivale à 0,061% da população dessas cidades (tomando como base os dados da contagem da População de 2007).

A pesquisa apontou para a predominância de homens (82%) em situação de rua, jovens (em idade economicamente ativa) e com baixa taxa de escolaridade, já que 63,5% não completaram o primeiro grau. Dos entrevistados, 39,1% se autodeclararam pardos, sendo um dado semelhante ao da proporção da população brasileira de 38,4%. Todavia, apenas 29,5% se autodeclararam brancos, contrastando com os 53,7% da população em geral, segundo o Censo Demográfico de 2000. Enquanto isso, 27,9% se autodeclararam pretos, número bem superior aos 6,2% da população em geral, no Censo Demográfico de 2000 (BRASIL, 2009, p. 86).

Interessante apontar as razões que levam as pessoas à situação de rua. Segundo o censo, o principal motivo são os problemas com alcoolismo e/ou com drogas (35,5%), seguido pelo desemprego (29,8%) e desavenças com pai/mãe/irmãos (29,1%). Dito isto, 71,3% dos entrevistados afirmam que esses motivos se deram de forma correlacionada ou indicam uma relação causal entre eles. Cita-se, ainda, uma razão pouco expressiva nos relatos e nos dados, mas que deve ser apresentada: “a escolha pessoal da rua como opção de moradia” (BRASIL, 2009, p. 87).

Ademais, é necessário ainda apontar que a população em situação de rua é composta por trabalhadores. Nesse aspecto, 70,9% dos entrevistados exercem atividade remunerada, em sua maioria na informalidade, e 58,6% afirmam exercer uma profissão. Os trabalhos mais comuns são: catador de materiais recicláveis (27,5%); “flanelinha” (14,1%); trabalhos na construção civil (6,3%); limpeza (4,2%) e carregador (3,1%). Somente 15,7% afirmam sobreviver de pedir dinheiro (BRASIL, 2009, p. 93).

Muitas outras informações foram apontadas pelo Censo Pop Rua, como o tempo de permanência na rua. Segundo a pesquisa, 48,4% está há mais de 2 anos em situação de rua,

⁶⁷ Acerca da trajetória de luta das pessoas em situação de rua e dos movimentos sociais que as representa e que possibilitou a realização do Censo Pop Rua e da Política Nacional para a População em Situação de Rua, ver em: 3.1.

demonstrando o quão difícil é sair da condição de vulnerabilidade social. Além disso, mostrou-se que 76,1% das pessoas em situação de rua são originárias da mesma cidade ou de cidades vizinhas as quais nasceram, refutando um preconceito de muitos da região sudeste do Brasil que acreditam que a pobreza de suas cidades ou a situação de rua é oriunda de outras regiões do País, por meio dos movimentos migratórios.

Além disso, atestou-se a preferência das pessoas em situação de rua por dormirem na rua ao invés de em albergues. 46,5% prefere a rua, constatando o modo autônomo de vida dessas pessoas e a possível falha de abordagem dos equipamentos de acolhimento públicos. Para mais, foram expostos os seguintes dados: 79,6% dos entrevistados conseguem fazer ao menos uma refeição por dia; dados referentes à saúde: 30% dos entrevistados afirmam possuir algum problema de saúde; dentre outras informações mais específicas sobre esse público (BRASIL, 2009, p. 87-96).

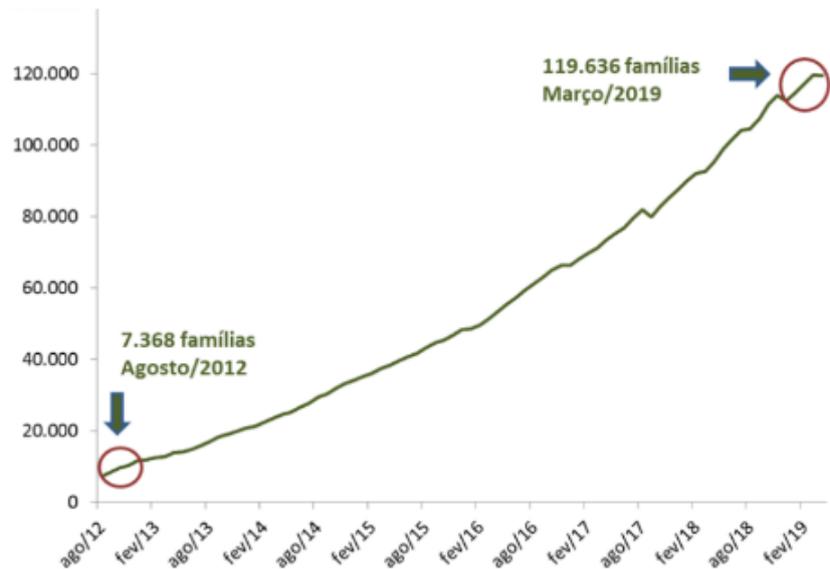
A importância do Censo Pop Rua é histórica. A sua existência possibilitou a “confluência de iniciativas que buscaram enxergar as especificidades das pessoas em situação de rua, criando estratégias diferenciadas de abordagem e serviços voltados a esses cidadãos.” (BRASIL, 2019, p. 3). Ocorre que, além de essa ter sido a única pesquisa nacional quantitativa dessa população, a sua coleta de dados ocorreu há mais de 12 anos, havendo uma alta defasagem nesses números, o que leva a crer que os números atuais são bem superiores aos da apresentados na pesquisa.

Uma das evidências de que essa população tem crescido exponencialmente, no Brasil, é o aumento da quantidade de famílias em situação de rua registradas no Cadastro Único⁶⁸. De acordo com o Monitoramento da SAGI (2019, p. 10), “a quantidade de famílias em situação de rua registradas no Cadastro Único aumentou mais de 16 vezes em 7 anos: de 7.368 em agosto de 2012 para 119.636 famílias em março de 2019”, conforme demonstra a imagem do gráfico extraído do referido documento.

⁶⁸Segundo o Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (2017, págs. 78), o Cadastro Único é “um instrumento que possibilita a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Para o Cadastro Único, as famílias de baixa renda são aquelas com: ● renda familiar mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou ● renda familiar mensal de até três salários mínimos no total.” E informa: “a base nacional do Cadastro Único possui informações de, aproximadamente, 40% da população brasileira (dados de 2017). Por isso, ele é considerado um mapa representativo das famílias mais pobres e vulneráveis de nosso país.”

Gráfico 2 - Crescimento das famílias em situação de rua no Cadastro Único

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CADASTRO ÚNICO – BRASIL, 2012 A 2019



Fonte: Cadastro Único, CECAD.

O documento expõe que houve uma melhoria significativa na identificação da população em situação de rua no Cadastro Único a partir do lançamento de um formulário específico para a inclusão desse público em 2009. Entretanto, não se pode deixar de pontuar que esse aumento se deve também à elevação real do número de pessoas que não estavam e que acabaram por ingressar na situação de vulnerabilidade social nos últimos anos. Afinal, lembre-se que, após a instalação da crise econômica vivenciada pelo país a partir de 2014⁶⁹, diversos foram os direitos e as garantias fundamentais dos brasileiros retirados, especialmente da classe trabalhadora a partir de 2016, com a ascensão dos governos de centro-direita e, posteriormente, de extrema direita no País que defendem pautas antissociais.

Outra evidência, revelada pelo mesmo monitoramento da SAGI, é que também cresceu, em quase vinte vezes, a quantidade de pessoas em situação de rua beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. “De 4.789 famílias em agosto de 2012 para 93.092 famílias em abril de 2019” (2019, p. 15). Isso representa um aumento de 11 pontos percentuais no número de famílias que estavam registradas no Cadastro Único e que recebiam o Bolsa Família entre os anos de 2012 e 2019, demonstrando que as condições sociais e econômicas de vida pioram a cada dia para quem não possui moradia.

⁶⁹ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72121>

Ademais, o Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA realizou estudos baseados no Censo - SUAS, estimando a população em situação de rua, até 2015, no número gigantesco de 101.854 pessoas, conforme apontado no Guia de Atuação do MPCE para a População em Situação de Rua (2017, p. 20):

Assim, no intuito de suprir a lacuna, foram produzidos estudos baseados no Censo Único da Assistência Social (Censo SUAS), destacando o realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em 2016, abrangendo 1.924 municípios brasileiros, havendo uma estimativa matemática com métodos científicos incluindo variáveis de crescimento demográfico, centralidade e dinamismo urbano, vulnerabilidade social e serviços voltados à população de rua, bem como o número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico). O estudo estimou a existência, até 2015, de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil.

Contudo, tais evidências de que a população em situação de rua expandiu deve ser quantificada e exposta em um novo e recente Censo Nacional voltado para a pesquisa do perfil da população em situação de rua ou que, pelo menos, não a exclua da contagem demográfica oficial. Até porque, há mais de uma década não se realiza estudo específico nesse sentido e, naturalmente, as condições de vida desse público tão heterogêneo e que se adapta às condições das cidades mudaram. Outrossim, o próprio Plano Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto 7.053/2009) elenca, como um de seus objetivos: Artigo 7º, III - “instituir a contagem oficial da população em situação de rua”⁷⁰.

Nesse mesmo sentido, entendeu a Excelentíssima Senhora Maria Alice Paim Lyard, juíza federal da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro, na Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101, ajuizada pela Defensoria Pública da União contra o IBGE e a União. Na sentença, proferida no dia 17 de janeiro de 2019, a juíza julgou procedente o pedido autoral e determinou, em caráter preliminar, que os réus “tomem as medidas necessárias para inclusão da população de rua no Censo de 2020”. A decisão acolheu aos seguintes argumentos da Defensoria:

“Afirma que, segundo estimativa de especialista em políticas públicas e gestão do IPEA, projeta-se que o Brasil contaria com mais de 101.854 pessoas em situação de

⁷⁰ A Política Nacional para a População em Situação de Rua previa, em sua redação original, no seu artigo 13 que: “A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA prestarão apoio necessário ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em situação de Rua, no âmbito de suas respectivas competências.” Parte das competências do IBGE e do IPEA estão em promover os mecanismos necessários para a coleta de dados das populações, o que os obrigava a participar dos censos voltados para o público em questão. Ocorre que a Presidência da República, representada por Antônio Hamilton Martins Mourão, editou o Decreto Nº 9.894, em 27 de junho de 2019, que revogou o artigo 13 da Política Nacional, retirando a responsabilidade do IBGE e do IPEA quanto a realização do censo para a população em situação de rua. Esse decreto foi editado 5 meses após publicação de sentença da 21ª Vara Federal do Rio de Janeiro que determinava, preliminarmente, que o IBGE adotasse as medidas para a inclusão da população em situação de rua no Censo Demográfico de 2020.

rua, número com tendência de crescimento acentuado, em razão da crise econômica atual. Alega que a ausência de estatísticas oficiais é um obstáculo à implementação de políticas públicas direcionadas à população em situação de rua, como a Assistência Social, com base no art. 22, da Lei nº 8.742/1993 e Decreto nº 6.307/2007, artigos 1º e 7º. Cita, ainda, como exemplo, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que possui programas de transferência de renda e habitação, no qual apenas 41,7% da população de rua estimada estava cadastrada em 2015. (...)” (BRASIL; e-DJF2R, 2019, online).

A defesa usou do argumento de que o conceito de população em situação de rua, trazido pela legislação, seria indeterminado, não se prestando à realização de uma pesquisa censitária e que a fundação não dispunha de metodologia para a contagem dessa parcela populacional. A referida decisão (BRASIL; e-DJF2R, 2019, online) não acolheu essas argumentações, apresentando os seguintes fundamentos:

A indeterminação do conceito de pessoa em situação de rua trazido pelo Decreto também não poderia justificar a inércia na efetivação da Política Nacional. Afinal, conforme bem ressaltado pela Defensoria Pública, já foram realizados estudos pilotos e pesquisas em municípios. (...)

Além disso, o próprio levantamento censitário, de caráter nacional, seria um meio para levantamento das características dessa população, de forma uniforme, viabilizando a elaboração de um conceito mais preciso e adequado, que considere as diversidades dos indivíduos sujeitos à situação de rua.

Note-se que todas as medidas tomadas desde a edição do Decreto e explicitadas pelo IBGE em suas manifestações nos autos, em verdade, tinham como objetivo, justamente, a elaboração destes conceitos e desenvolvimento da metodologia de contagem.

Não seria absurdo supor que o prazo de nove anos, lapso transcorrido desde a edição do Decreto nº 7.053/2009, seria suficiente para que os órgãos competentes desenvolvessem a metodologia própria, ainda que não ideal, para contagem dessa população específica. Mesmo porque, o levantamento da população em situação de rua já é realizada em diversos países, conforme informado nos autos.

Na verdade, o Poder Público pretende justificar a perpetuação da omissão, invocando a sua ineficiência em desenvolver os meios necessários para realização do ato. O levantamento de dados, conforme destacado pelo MPF, é essencial para o planejamento estatal e implantação de políticas públicas de saúde, educação, moradia, lazer e inserção social dessa população, com intuito de evitar a perpetuação da condição, ou mesmo para constatar a efetividade de políticas públicas já existentes.

Apesar desta vitória conquistada pela população em situação de rua e pela Defensoria Pública da União, os réus recorreram da ação e conseguiram suspender a eficácia da sentença. A decisão foi proferida pelo Exmo. Sr. Sérgio Schwaitzer, desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Observa-se que, na decisão, a população em situação de rua passou a ser denominada como população em situação de exclusão habitacional primária:

Com efeito, conforme assinalado pelo requerente, não parece apropriado que a contagem da parcela dessa população que se encontra em situação de exclusão habitacional primária – aquela que vive fora de um abrigo que se enquadre no conceito de domicílio adotado pelo IBGE – seja realizada durante um Censo Demográfico, já que essa pesquisa tem por objeto o domicílio, levantando suas características, bem como das pessoas nele residentes.

(...)

Em face do exposto, defiro, nos termos em que foi pleiteado, o Requerimento da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para a concessão de efeito suspensivo parcial, retirando do âmbito do Censo 2020 a *população em situação de exclusão habitacional primária (aquela que vive fora de um abrigo que se enquadre no conceito de domicílio adotado pelo IBGE)*.

Em sessão ordinária, realizada no dia 27 de maio de 2020, a União e o IBGE conseguiram reverter a sentença, por unanimidade, na 7ª Turma especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, sendo o relator o mesmo desembargador que retirou o efeito suspensivo da sentença. O processo foi extinto sem apreciação do mérito no que tange à União Federal e foi julgado improcedente o pedido no que se refere ao IBGE, conforme extrato de ata da sessão ordinária de 27/05/2020.

Essa decisão representa uma enorme derrota para a população em situação de rua que segue sem ser quantificada a nível nacional. A falta de um censo, além de dificultar a luta por quem pede pela atualização das políticas públicas, voltadas ao público, atrapalha, inclusive, os pedidos de reformas de equipamentos públicos projetados para atender à demanda quantificada no Censo Pop Rua e que, pelos argumentos expostos, não reflete mais a realidade das pessoas em situação de rua no Brasil. Essa decisão de ausência de contabilização, requerida pelo IBGE e pela União e deferida pelo TRF da 2ª Região, é conivente e reforça toda uma estrutura arquitetada para invisibilizar as pessoas em situação de rua.

3.2.2. Dados no Ceará

No Estado do Ceará, a contabilização e a identificação do perfil das pessoas que vivem em risco pessoal e social, incluindo as pessoas em situação de rua, é feita por meio do Censo e Mapa de Riscos Pessoal e Social do Ceará (CEMARIS). As informações de todos ou de quase todos os municípios cearenses (a depender da adesão dos prefeitos em cada edição) são levantadas anualmente, pela Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). Segundo esse censo de 2018 (CEARÁ, 2019, p. 6), divulgado em 2019, a pesquisa tem como principais objetivos:

“ (...) nortear a implantação de serviços regionalizados, cofinanciar a proteção social especial nos municípios de acordo com a hierarquização dos riscos pessoal e social, definir e acompanhar os indicadores de monitoramento e avaliação de eficiência, eficácia e efetividade da proteção social especial e subsidiar o planejamento das ações a serem desenvolvidas, seja no âmbito do assessoramento aos municípios ou nas executadas pelo Estado junto aos usuários da política de assistência social, bem como, o planejamento das ações de âmbito municipal.”

Nesse levantamento, o Estado busca coletar informações das seguintes temáticas:

i) análise dos riscos pessoal e social; ii) abandono; iii) ameaça de morte; iv) assédio moral; v) cárcere privado; vi) cumprimento de medidas socioeducativas; vii) exploração patrimonial; viii) homofobia; ix) pessoas em risco pessoal e social em decorrência do uso de álcool e outras drogas; x) racismo; xi) ruptura de vínculos, *xii) situação de rua*; xiii) trabalho análogo ao escravo; xiv) trabalho infantil; xv) tráfico de seres humanos; xvi) violência doméstica e xvii) violência sexual. Além disso, faz um estudo sobre a cobertura, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços de proteção social básica e especial no território estadual.

Acerca dos dados da população em situação de rua do Ceará, o CEMARIS mais recente, de 2018, identificou 1.738 notificações, com ocorrências em 59 municípios cearenses, dos quais se destacaram: Fortaleza, Maracanaú e Caucaia, que apresentaram o maior IRIS (Índice de Risco Pessoal e Social) do Estado. De acordo com a Pesquisa (CEARÁ, 2019, p. 77-78):

As regiões que registraram as maiores ocorrências foram: Grande Fortaleza com 1.351 notificações e percentual de 77,73%; Sertão de Sobral com 143 notificações e percentual de 8,23%; e Cariri com 130 notificações e percentual de 7,48% do total. As regiões que registraram as menores ocorrências foram: Sertão de Crateús, com 2 notificações e percentual de 0,12%; Maciço de Baturité, com 6 notificações e percentual de 0,35%; e Serra da Ibiapaba, com 7 notificações e percentual de 0,40% do total. (...)

Do total de 1.738 notificações, o ciclo de vida em que houve mais registros, foi o adulto com 1.479 notificações e percentual de 85,10% do total. Os demais ciclos registraram: jovem com 133 notificações e percentual de 7,65%; idoso com 68 notificações e percentual de 4,69%; adolescente com 25 notificações e percentual de 1,44%; e criança com 33 notificações e percentual de 1,90%. (...)

1.051 referem-se a etnia parda, perfazendo 60,47%; 175 a etnia negra, o que corresponde a 10,07%; 165 a etnia branca, representando 9,49%; 11 a amarela perfazendo 0,63%; e 6 referem-se a etnia indígena, o que corresponde a 0,35%. Não apresentaram informações acerca da etnia, 330 notificações, o equivalente a 18,99%. (...)

A caracterização das vítimas de situação de rua, segundo o total de notificações vinculadas aos segmentos PCD e LGBTT, revela que: 53 notificações foram associadas ao segmento PCD, o que corresponde a 3,05%; 1.051 não apresentam associação com o segmento, perfazendo 60,47%; 39 foram vinculadas ao segmento LGBTT, perfazendo 2,24% e 991 notificações não apresentam relação com o segmento LGBTT, o equivalente a 57,02%.

Analisando os dados dispostos acima, percebe-se semelhanças entre o perfil nacional e o perfil dos cearenses em situação de rua, averiguados pelo Censo Pop Rua e pelo CEMARIS 2018. Ambos os estudos destacam que essa população é composta, majoritariamente, por homens, adultos, pardos, sem deficiências e heteronormativos. Com relação às informações referentes à etnia, o censo estadual é mais completo e apresenta um rol

de opções mais diverso, contemplando os que se identificam como indígenas ou da etnia amarela.

Apesar disso, pode-se dizer que um dos dados apresentados pelo censo estadual põe à prova todos os demais e é, no mínimo, questionável: o da quantidade total de pessoas em situação de rua na Grande Fortaleza⁷¹. O CEMARIS - 2018 apontou, apenas, para 1.351 pessoas em situação de rua nessa região, sendo que, só a capital cearense, possuía 2.669.342 pessoas, segundo dados do IBGE de 2019 (online). O número se torna ainda mais estranho quando se revela que o CEMARIS - 2015 (2016, p. 55) apresentava um número maior de pessoas em situação de rua na Grande Fortaleza: 1.564 notificações e que o CEMARIS - 2017 (2018, p. 78) apresentou um aumento nesses dados, com 1.780 notificações.

Seria mesmo 1.351 a quantidade de pessoas em situação de rua de toda a Grande Fortaleza? E mais, teria havido um decréscimo na quantidade de pessoas em situação de rua, nessa região e no próprio município de Fortaleza, de 2015 a 2018? É pouco provável. Na realidade, há evidências de que esse número tenha subido consideravelmente, acompanhando o ritmo da conjuntura nacional, que evidenciam: o aumento do número de famílias que habitam as ruas inscritas no Cadastro Único, a subida da quantidades de pessoas nessas condições sendo beneficiadas pelo Bolsa Família e a exorbitante estimativa dessa parcela populacional feita pelo IPEA e revelado pelo censo SUAS⁷².

Além desses indicativos, lembre-se que, de 2015 ao ano do CEMARIS 2018, a crise econômica brasileira, iniciada com a crise política do segundo Governo Dilma (2015-2016), que levou a presidenta a sofrer o processo de impedimento, atrelada a ascensão de Governos autoritário e com ideologias de direita e extrema direita, levaram os trabalhadores e os brasileiros em situação de vulnerabilidade social a sofrerem duros golpes na conquista de seus direitos. Para além disso, resalte-se a Emenda Constitucional Nº 95, conhecida como a emenda do teto dos gastos, que congelou o crescimento dos gastos da União à inflação do ano anterior, que levou o governo federal a dar duros cortes de verbas nas diversas áreas sociais, inclusive no repasse de verbas para Assistência Social dos Estados.

Para exemplificar o corte de verba no Estado do Ceará, o Jornal Diário do Nordeste, em matéria do dia 24 de julho de 2019, divulgou um corte de 50% do orçamento federal no

⁷¹ O CEMARIS - 2018 considera a Região da Grande Fortaleza englobando os seguintes municípios: Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Maranguape, Paraipaba, Paracuru, Cascavel, Horizonte, Pindoretama, Itaitinga, Trairi, Guaiuba, Eusébio, Pacatuba, São Gonçalo do Amarante, Aquiraz, Pacajus, São Luís do Curu e Chorozinho, de acordo com a Tabela 2 da distribuição dos municípios, segundo a região de planejamento, número de notificações e de tipificações de riscos do CEMARIS - 2018. (CEARÁ, 2019, p. 20-24)

⁷² Sobre esses dados, rever em: tópico 3.2.1.

Sistema Único de Assistência Social (Suas), resultando em dificuldades em manter o atendimento para crianças, adolescente e idosos em situação de vulnerabilidade nos municípios do Estado. Segundo a reportagem (2019, online): “No Ceará, o déficit nas transferências do Governo Federal gerou um débito de R\$ 83,7 milhões na assistência social dos 184 municípios cearenses”.

De acordo com a matéria, o esforço dos municípios é para manter alguns programas com recursos próprios: "A população cobra dos prefeitos, o Ministério Público exige a manutenção de atividades, mas cada vez mais as Prefeituras estão sufocadas com aumento de despesas e queda nas receitas". A reportagem destaca ainda que, segundo a Aprece (Associação dos Municípios do Ceará), observou-se que o orçamento de 2018 na área de Assistência Social foi de R\$ 2,8 bilhões e em 2019 caiu pela metade.

Todos esses fatores e a conjuntura política que se vive, indicam que o número de pessoas que vão para as ruas, não somente, não diminuíram como cresceram de 2015 até a atualidade no Estado do Ceará. Até porque, os serviços da Assistência Social são responsáveis, dentre outras atribuições, por lidar diretamente com a população em situação de rua e por trabalhar para reduzir as causas e motivos que levam essas pessoas a essas condições de vulnerabilidade. Nesse sentido, se o orçamento desse setor diminui e os trabalhos não conseguem ser realizados mais com os mesmos recursos que antes, se torna cada vez mais difícil dar suporte a quem se encontra em situação de vulnerabilidade e possibilitar a saída desses sujeitos a essas condições.

Diante dessas tantas evidências de equívoco nos dados, se faz necessária uma análise aprofundada de como são coletadas essas informações e um acompanhamento próximo, por parte do poder público estadual e, em especial, da SPS, da veracidade das mesmas. Isto devido a coleta dos dados do CEMARIS ser realizada por agentes municipais, sendo de responsabilidade dos gestores de assistência social, subordinados ao chefe do executivo municipal, a veracidade dos dados informados⁷³.

Acrescente-se que é de interesse político dos prefeitos dos municípios que a situação de vulnerabilidade da população de suas cidades não seja alarmante, tanto para demonstrar uma boa gestão, quanto para evitar pressões populares e do Ministério Público na injeção de recursos nessas áreas que necessitem de maior atenção. Sendo assim, novamente, se alerta para a urgência na fiscalização das informações prestadas, especialmente, aquelas

⁷³ Os dados devem ser colocados em um link, disponibilizado no site da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), após a manifestação de cada município, em edital disponibilizado também pela referida Secretaria, de que vai participar do censo. (CEARÁ, 2019, p. 2-3).

referentes à região da Grande Fortaleza e do município de Fortaleza, que apresentou um número estranho ou até suspeito de sua população em situação de rua.

Como o CEMARIS é realizado a partir da análise dos dados enviados pelos Municípios, compete a estes traçarem análises completas do perfil da população em situação de rua e enviar ao Governo do Estado. Considerando esta informação, deter-se-á a análise do primeiro e único Censo e Pesquisa Municipal sobre População em Situação de Rua da cidade de Fortaleza, capital do Estado, realizado em 2014, pela antiga Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra).

3.3.3 Dados em Fortaleza-CE

A cidade de Fortaleza, terra de luz e de vida⁷⁴, é a quinta maior cidade em número de pessoas em situação de rua do Brasil, segundo o Censo Pop Rua de 2008, contando com 1.701 pessoas nessa condição, o que representava 0,069% da população do Município (BRASIL, 2009). De lá para cá, a Prefeitura de Fortaleza, responsável por realizar os estudos mais aprofundados na área e por definir, com maior precisão, o perfil dessas pessoas na capital cearense, só realizou um único censo nesse sentido, datado do ano de 2014.

Esse censo municipal foi coordenado pela antiga Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra)⁷⁵, em parceria com o Fórum da Rua, e foi executado por profissionais da assistência social em seis áreas de Fortaleza e nos abrigos institucionais da antiga SETRA (sétima área). Através dele, foram identificadas 1.718 pessoas em situação de rua na cidade, representando um aumento de apenas 17 pessoas em relação ao Censo Pop Rua, realizado 6 (seis) anos antes.

Nos autos do Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7⁷⁶, da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, que fiscaliza a implementação das políticas públicas para esse público, constam os resultados do 1º Censo e Pesquisa Municipal sobre População em Situação de Rua. Segundo este documento (MPCE, 2016), 79,8% dos entrevistados eram homens, 93,3% se

⁷⁴ Denominação dada pela Câmara Municipal de Fortaleza, em postagem na página oficial, na comemoração dos 294 anos da cidade. (2020, online)

⁷⁵ A antiga Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra) foi substituída, no ano de 2017, pela Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), que passou a desempenhar as suas atividades e as da, também extinta, Secretaria de Cidadania e de Direitos Humanos (SCDH). O site da Prefeitura de Fortaleza (2017, online) informa que essa nova Secretaria “Tem o objetivo de promover, garantir, valorizar e difundir os direitos humanos e sociais da população. É responsável por ações, equipamentos, eventos e conselhos voltados para executar políticas públicas para idosos, população LGBT, negros, mulheres, pessoas com deficiência, segurança alimentar, assistência social, com destaque para a população em situação de rua.”

⁷⁶ Para mais informações sobre este Inquérito Civil, ver em tópico 4.2.

consideravam heterossexuais, 1,1% bissexuais e 1,7% transexual. Ademais, 62,4% se autodeclararam pardos e 68,5% estavam solteiros. Além disso, 28,9% declararam estar há mais de cinco anos na rua e 27% não possuíam documentos pessoais.

Sobre a escolaridade: 23,1% possuíam ensino fundamental completo, 11% haviam concluído o ensino médio, 0,5% tinham ensino superior completo e 10% nunca haviam estudado. Ademais, o levantamento indicou, também, apenas duas razões para que esses indivíduos ficassem nessa situação: problemas familiares (48,1%) e problemas com drogas (26,2%). Além disso, revelou-se que 71,4% exercem atividade remunerada e que, portanto, apenas 28,6% não exercem.

Acerca da natureza dessas atividades, 34,4% declararam exercer atividades de rua, 13,7% disseram ser vendedores, 12% trabalhavam na construção civil e 8,2% exerciam outras atividades. Já acerca dos ganhos médios semanais, 14,8% declararam receber até R\$30,00; 19,5% disseram receber de R\$31,00 a R\$70,00; 11,7% se referiram às quantias de R\$71 a R\$100,00 e 53,9% enunciaram receber mais de R\$100,00 semanais. Relativo às drogas, 79,8% expuseram que eram usuários e 20,2% não eram. As drogas mais utilizadas eram: álcool (45,4%); crack (36,1%); maconha (16,4%); cigarro (9,3%); cocaína (6,0%); outras (3,8%) e todas as anteriores (6%).

Finalmente, relativo à violência sofrida na rua: 54,4% dos entrevistados declararam que já sofreram violência na rua e 45,6% relataram que não sofreram. A respeito do agente causador, os maiores agressores foram policiais (34,9%), seguidos por “marginal” (10,7%); “moradores de rua” (4,2%); “inimigos” (3,4%) e funcionários da coleta de lixo (1,2%), totalizando os 54,4% que informaram terem recebido violência.

Diante do exposto, assim como no censo estadual de 2018, muitas dúvidas foram levantadas acerca da veracidade das informações prestadas por este Censo municipal de 2014. Inicialmente, pela semelhança apontada com o dado geral apresentado pelo Censo Pop Rua (apenas 17 pessoas de diferença), em um intervalo de 6 (seis) anos, e em um contexto de desmonte das políticas públicas e dos direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade social relatados⁷⁷. Posteriormente, foram realizadas pesquisas, junto ao Centro Pop do Centro, para averiguar essas informações. Nesse sentido, Cavalcante, em sua recente dissertação de mestrado, alerta (2019, p. 41):

“(…) este número (1.718) não pode ser condizente com a realidade das ruas. Nessa mesma época (2014-2015), o Centro Pop, localizado no Centro, já contava com mais de quatro mil prontuários de atendimento e hoje o mesmo conta com mais de sete mil.

⁷⁷ Ver em tópico 3.3.2.

Sabemos que nem todos esses prontuários dizem respeito a quem está nas ruas nesse momento, mas a diferença gritante nestes números é um indicio de que, realmente, a pesquisa realizada na época não foi capaz de atingir a todas as pessoas que de fato estão pelas ruas e sem moradia”.

Além disso, o Projeto Além do Papelão, realizado em 2018, analisando os dados desse censo, revela que apenas 32,2% dos entrevistados eram usuários de algum Centro Pop, o que equivaleria, segundo a pesquisa, a 553 indivíduos (2018, online). Se essa proporção da pesquisa estiver correta e levando em conta a quantidade de mais de 7.000 prontuários no Centro Pop Centro, isso poderia significar que a população em situação de rua total de Fortaleza é muito maior do que a informada no dado oficial e que, mantendo as proporções do censo, possivelmente, já teria ultrapassado a marca das 20 mil pessoas.

Tendo em vista essa informação, o Projeto procurou o assessor executivo da Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza (SDHDS), à época, Renato Borges, para prestar informações acerca dos dados da pesquisa e da quantidade de prontuários no Centro Pop do Centro (2018, online). A seguir a resposta dada pelo assessor:

O assessor executivo da Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza (SDHDS), Renato Borges, declara que o baixo índice apontado na época é devido à vários fatores. “Esta é uma população que muda muito. Hoje você identifica 200, amanhã, 130. De um mês para o outro você já pode ter uma amostragem diferente. E isso dificulta o trabalho.” Ele conta que atualmente, a pasta trabalha na realização de um novo Censo. Desta vez não faremos isso sozinhos. Já estamos pensando na equipe, que inclui agora a Academia, para dar ainda mais credibilidade à pesquisa. É muito importante indicar esses números porque só assim o Poder Público sabe da realidade dessa população e, assim, promove políticas públicas para 10% que precisa disso, 90% que precisa daquilo”, anuncia Renato.

Ante informações dispostas, é evidente a necessidade de se realizar outro censo, pela Prefeitura de Fortaleza em parceria com movimentos sociais e com as Universidades, dialogando também com o Ministério Público Estadual e com a Defensoria Pública, para que se quantifique as pessoas em situação de rua da cidade de Fortaleza, em busca de resultados confiáveis. Dessa forma, pode-se também informar ao Estado, quando da realização do CEMARIS, com precisão, os dados coletados e, assim, destinar a quantidade de recursos e orçamento necessários para as ações voltadas para esse público.

Apesar da displicência do Poder Público Municipal em realizar o censo em toda a cidade, é curioso informar que, em julho de 2017, a SDHDS não mediu esforços e realizou uma pesquisa para apurar a quantidade de pessoas que viviam ou dormiam na Praça do Ferreira, no Centro. Nessa pesquisa, diagnosticou-se que 247 homens e mulheres usam esse local de abrigo, o que demonstra, mais uma vez, a estranheza do censo municipal de 2014 que apontou para apenas 1.718 pessoas em toda a extensão territorial do município.

Não obstante à confiabilidade do censo de 2014, é intrigante perguntar-se o porquê da realização de um estudo específico na Praça do Ferreira e não se estender ou se realizar o censo para o resto da cidade, já que tão questionado e solicitado para a realização de políticas públicas mais eficazes. A resposta é relativamente simples. Anualmente, se realiza o Natal de Luz naquela Praça, festa tradicional de fim de ano que comemora o nascimento de Jesus Cristo.

Para se ter uma noção do evento, em 2019, ocorreu a sua 23ª edição, que contou com a presença de pessoas da classe média de todas as regiões da cidade e, na programação, com a apresentação do cantor Alceu Valença, a chegada do Papai Noel e o tradicional coral das crianças nas sacadas do Hotel Excelsior. Por causa dessa celebração, é comum que, pouco antes desta época do ano, a prefeitura realize a retirada de pessoas em situação de rua da Praça do Ferreira, numa amostragem viva de políticas higienistas paliativas que escondem as pessoas e não resolvem as suas situações de vulnerabilidade social. Pior que isso, muitas vezes, essas retiradas são feitas violentamente, por parte da Polícia Militar, segundo observa-se em debate realizado pela Frente Parlamentar em Defesa da Pessoa em Situação de Rua, no dia 17 de setembro de 2019, na Câmara Municipal de Fortaleza (2019, online).

Ou seja, o que se exprime da ação do poder público municipal em realizar a contagem desse público na Praça e não realizar o mesmo em toda a cidade, é uma ausência seletiva e perversa de vontade política de proporcionar ações e programas específicos que atendam, de fato, a todas as necessidades de quem está na rua, possibilitando as condições necessárias para a superação dessa situação. Isto porque como demonstrado neste trabalho e sabido pelo atual Prefeito de Fortaleza, Sr. Roberto Cláudio, ter um censo atualizado e com informações confiáveis é vital para se implementar políticas públicas e equipamentos eficientes que atendam toda a demanda, da melhor forma possível, e que proporcionem as condições para a efetivação do seu direito social à moradia dessas pessoas.

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Ceará é de fundamental importância tanto para cobrar a realização do censo municipal de Fortaleza, quanto para fiscalizar as políticas públicas implementadas voltadas a este público na cidade. Além disso, compete a esse órgão ouvir a população em situação de rua e fiscalizar a efetivação de suas moradias, bem como, se articular internamente para cobrar ações complexas do Executivo que visem à solução da falta da moradia, da renda, da alimentação, da saúde, da educação e dos demais direitos fundamentais sociais intrínsecos ao direito social à moradia.

4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA

Este capítulo se dispõe a abordar a atuação do Ministério Público do Estado do Ceará, com mais profundidade da 9ª Promotoria de Justiça de Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação, a partir da análise do Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7 que acompanha as políticas públicas implementadas pelo Governo do Estado e pelo Município de Fortaleza para a população em situação de rua. Nesse sentido, far-se-á uma explanação acerca da origem do Ministério Público, da sua organização interna, com fins de situar as Promotoria de Defesa da Habitação dentro do órgão, e da sua previsão constitucional, enquanto órgão de defesa dos direitos sociais. Ademais, partir-se-á para a apresentação das informações gerais acerca do referido inquérito civil e especificar-se-á três das suas ações, quais sejam: a atuação para recomendar ao Município de Fortaleza que realize o censo municipal da população em situação de rua; o acompanhamento do Programa Locação Social; e a questão que envolve a centralidade das políticas de moradia na construção de empreendimentos habitacionais.

4.1 Ministério Público do Ceará (MPCE)

A origem do Ministério Público (MP) é controversa entre os pesquisadores do Direito. Há quem diga que ele surgiu no Egito, há mais de 4.000 anos, outros afirmam remontar à Grécia Antiga e alguns estudiosos acreditam ter surgido já na Idade Média (VIEIRA, 2015). De todo modo, independente de onde nasceu, fato é que foi na França do século XIV que o Ministério Público apresentou-se com características de continuidade, tendo os seus funcionários, desde o nascedouro, funções distintas dos juízes e o mesmo grau de hierarquia. De acordo com Vieira (2015, p. 157):

“Felipe, O Belo, impôs aos seus procuradores, antes de tudo, prestassem o mesmo juramento dos juízes, vedando-lhes patrocinarem outros que não o rei. (...) Pela primeira vez houve referência, num diploma legal, ao procurador do rei, que era um funcionário a quem (sic) incumbia a tutela dos interesses do Estado, separados da pessoa e bens do rei. Foi nesta época que o Ministério Público começou a ser conhecido como “Parquet”⁷⁸, já que o rei pretendeu dar a estes funcionários

⁷⁸ Do Dicionário Online de Português (2016, online), o termo “parquet” significa:

1- [Substantivo masculino] Assoalho, pavimento de madeira cujas partes formam figuras ou desenhos geométricos; parquetê ou parquê.

2- [Jurídico] Designação atribuída ao Ministério Público, órgão responsável pela defesa dos direitos, sociais e individuais, pela defesa da ordem jurídica e da democracia: os membros do Parquet opinaram pelo indeferimento do pedido.

3- [Gramática] Forma aportuguesada: parquê.

importância e, para tanto, determinou que eles se dirigissem aos juízes (dos quais eram independentes) não do chão, mas do mesmo estrado que eles. (...) Neste País (França), em 1790, foi editado decreto conferido aos agentes do Ministério Público a vitaliciedade. Outro decreto dividia as funções do Ministério Público em duas: (a) comissário do rei, que velava pela aplicação da lei e execução dos julgados, devendo ainda recorrer das decisões dos Tribunais e (b) acusador público, que era eleito pelo povo apenas para sustentar a acusação diante dos Tribunais.”

No Direito Brasileiro, este órgão veio a ser mencionado nas Ordenações Manuelinas, que vigoraram de 1.514 a 1.603, como obra do rei Manuel I de Portugal, sucedendo as pioneiras Ordenações Afonsinas (anos de 1.446 a 1.513) e antecedendo as Ordenações Filipinas (passou a ser observada a partir de 1.603, mas deixou de vigor, no Brasil, em matéria cível, apenas em 1916, quando foi revogado pelo Código Civil Brasileiro de 1916). As Ordenações Manuelinas previam o cargo de promotor no seu Título XXXIV, do Primeiro Livro (de cinco, no total), intitulado: “*Do Promotor da Justiça, e do que a seu Officio pertence*”⁷⁹.

De lá para cá, o Ministério Público passou a ser previsto nas normas infraconstitucionais, aparecendo: i) no Código de Processo Penal do Império, de 1832, que já estabelecia como função do promotor de justiça defender a sociedade; ii) no Decreto nº 4.385, de 1871, que regulamentava a matrícula especial dos filhos livres das mulheres escravizadas e previa aos promotores públicos o dever de conceder essa matrícula quando não efetuada no prazo determinado; e iii) no Decreto nº 848, de 1890, que dispôs sobre o Ministério Público Federal (LISBOA; NONAKA, 2012). Nas Constituições Federais, o órgão só foi referenciado em 1934, sendo previsto no Capítulo VI - Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais⁸⁰.

A partir da Constituição de 1934, a referida Instituição passou a ser prevista em todas as cartas políticas, variando as suas atribuições e o poder ao qual estaria vinculado. Na

Etimologia (origem da palavra *parquet*). Do francês *parquet*.

⁷⁹ Roberto Senise Lisboa e Gilberto Nonaka (2012, pág. 100) trazem a tradução do português da época, nesta versão, menos antiga e rebuscada que a original, utilizada na parte inicial do Título XXXIV do Primeiro Livro das Ordenações Manuelinas, que trata sobre como deve ser o promotor de justiça em Portugal. Tal lei se aplicava também ao Brasil. A seguir, a tradução: “Sobre o promotor, preceitua: O Promotor da Justiça deve ser Letrado, e bem entendido para saber espertar, e alegar as causas, e razões que para lume, e clareza da Justiça, e para inteira conservação dela convém, ao qual mandamos que com grande cuidado, e diligência requeira todas as cousas que pertencem à Justiça, em tal guisa que por sua culpa, e negligência não pareça, porque fazendo o contrário, Nós lhe estranharemos segundo a culpa que nisso tiver. Além disso, a Ordenação em referência prevê: E Defendemos, e Mandamos que em nenhuma Cidade, Villa, ou Lugar de Nossos Reinos, e Senhorios, não aja Promotor da Justiça, salvo nas Nossas Casas da Suplicação e do Cível, e assim nas Correições em cada uma haverá um Promotor, que por Nós será dado; porque nas outras Cidades, Vilas, ou Lugares de Nossos Reinos, o mesmo Tabelião, ou Escrivão que for do feito fará o libelo, e dará as testemunhas segundo Diremos no quinto Livro no Título Da ordem que se terá nos feitos crimes”.

⁸⁰ A Constituição Federal de 1934 previu o MP nos artigos 95 a 98, já prevendo uma divisão mínima. Confira-se: Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

Constituição de 1946, a mesma estava inserida no Capítulo IV (artigos 125 a 128), compondo a estrutura do Poder Judiciário (BRASIL, 1946, online). Em 1951, a Lei 1.341 avança de forma importante e institui o Ministério Público da União, vinculado ao Poder Executivo, e estabelece as suas ramificações em: Ministério Público Eleitoral, Ministério Público Militar e Ministério Público do Trabalho. Com essa lei, os Ministérios Públicos dos Estados passaram a ser previstos nas constituições e nas leis estaduais (VIEIRA, 2015).

Durante a ascensão do Regime Militar, a Constituição de 1967 passa a prever o Órgão, novamente, dentro do Poder Judiciário, previsto nos artigos 137 a 139 (BRASIL, 1967, online). Ocorre que, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, a instituição retorna e passa a ser inserida como parte do Capítulo VII - Poder Executivo, podendo o Presidente da República intervir diretamente e nomear o seu Chefe, o Procurador-Geral da República, sem precisar do atual processo de sabatina do Senado Federal (BRASIL, 1969, online).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa a ser previsto como uma instituição separada dos três Poderes da República, estando previsto no Capítulo IV - Das Funções Essenciais da Justiça (junto com a Advocacia-Geral da União, a Advocacia e a Defensoria Pública), no qual lhe passa a assegurar autonomia funcional, financeira e administrativa. Desse modo, é o próprio Órgão que elabora a sua proposta orçamentária, limitada apenas aos valores estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, conforme dispõe o seu artigo 127⁸¹ (BRASIL, 1988, online).

Seguindo o que dispõe a Constituição Federal de 1988, o artigo 128 apresenta a divisão do Órgão que abrange: “I - Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados” (BRASIL, 1988, online). Tendo em vista o exposto, é objeto deste trabalho abordar a estrutura e a função de proteção dos direitos sociais do Ministério Público do Estado do Ceará, inserido no inciso II do citado artigo e organizado pela Constituição do Estado do Ceará.

⁸¹ CRFB/1988 Art. 127. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse sentido, partindo para a estrutura da instituição, a Constituição do Estado do Ceará (CEARÁ, 2019, p. 43), prevê, em seu Título IV - *Das Atividades Essenciais aos Poderes Estaduais*:

Art. 131. São órgãos do Ministério Público:

I – o Procurador-Geral de Justiça;

II – o Colégio de Procuradores de Justiça;

III – o Conselho Superior do Ministério Público;

IV – a Corregedoria-Geral do Ministério Público;

V – os Procuradores de Justiça;

VI – os Promotores de Justiça.

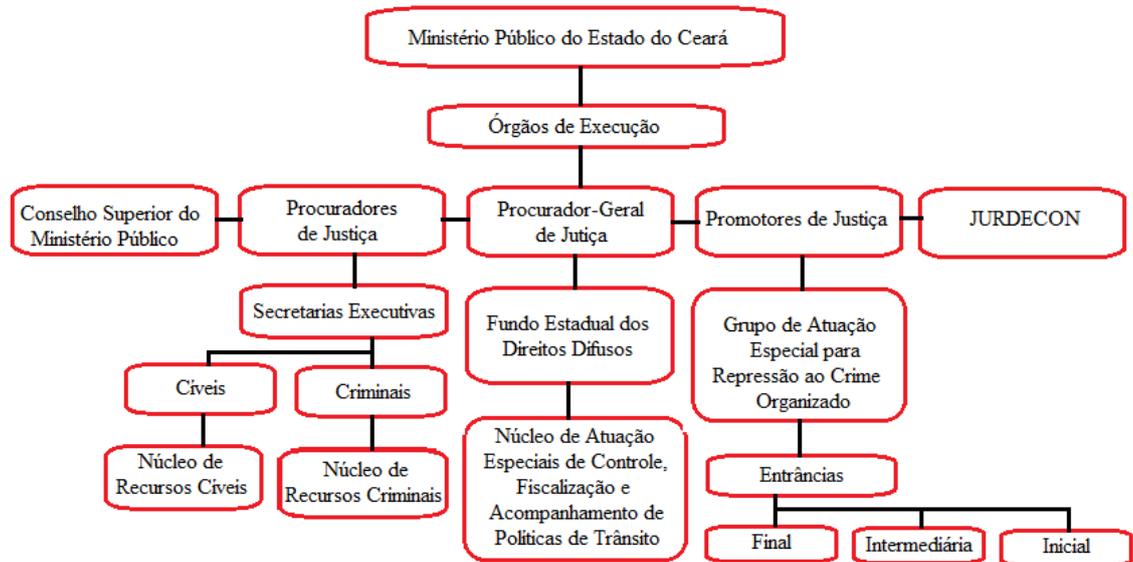
§1º O Ministério Público tem por Chefe o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado, dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, indicados em lista tríplice, mediante escrutínio secreto pelos membros, em atividade, da instituição, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Expostos os órgãos que compõe esta instituição, será a lei complementar estadual, de iniciativa reservada e privativa do Procurador-Geral de Justiça que “estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público, observadas, relativamente aos seus membros, as garantias, direitos, deveres e vedações estabelecidas na Constituição da República”, conforme determina o artigo 134 da Constituição Estadual (2019, online). Dessa forma, é a Lei Complementar nº 72/2008 que institui a Lei Orgânica e o Estatuto do MPCE, definindo a sua estrutura interna e dividindo os seus órgãos em: I - órgãos de Administração Superior; II - órgãos de Administração; III - órgãos de Execução; IV - órgãos auxiliares.

Interessa observar a estrutura dos órgãos de execução da instituição, especialmente, os Promotores e os Procuradores de Justiça. Isto porque são os membros que compõe esses órgãos os responsáveis por realizarem as atividades finalísticas do Ministério Público. São, portanto, esses órgãos que irão exercer as atribuições do MPCE junto aos órgãos jurisdicionais de primeira e de segunda instâncias do Estado do Ceará, bem como, que irão promover os inquéritos civis, as ações civis públicas e os demais instrumentos de proteção dos interesses difusos e coletivos⁸². A seguir, o organograma dos órgãos de Execução do MPCE.

⁸² Sobre as funções institucionais do MPCE, ver no tópico 4.1.1.

Figura 3 - Organograma dos Órgãos de Execução do MPCE



Fonte: Imagem elaborada pela autora, com base no Organograma do MPCE, disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/portal-da-transparencia/planejamento-estrategico-plano-pluriaanual/estrutura-organizacional/>> Acesso em: 24 ago (2020).

Diante do Exposto, tem-se que as denúncias relacionadas à efetivação de direito à moradia na capital cearense são, inicialmente, distribuídas para uma das quatro Promotorias especializadas em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação de Fortaleza, quais sejam: a 5ª, 6ª, 8ª e 9ª Promotorias de Justiça. Acrescenta-se que, em caso de uma ação judicial em que seja julgada em primeira instância e em que haja recurso para o tribunal de segunda instância, a causa irá para uma das 20 Procuradorias de Justiça em matéria cível, a depender de qual desembargador de justiça esteja responsável pelo julgamento da ação.

Interessante esclarecer que, apesar de a quantidade de Procuradorias de Justiça Cíveis ser superior ao número de Promotorias de Justiça responsáveis pelas demandas por moradia, são estas últimas que fazem o atendimento mais próximo às pessoas em situação de rua e com o enfoque especializado na matéria. São nessas Promotorias também que se exerce a fiscalização, de forma mais ativa e presente, das políticas públicas implementadas pelo Prefeito de Fortaleza e o seu secretariado. Nesse sentido, abordar-se-á, especificamente, no próximo tópico, as funções desempenhadas pelas Promotorias de Justiça e os instrumentos utilizados para a efetivação dos direitos sociais.

4.1.1 Instrumentos de atuação do MPCE na defesa dos direitos sociais

A Constituição Federal de 1988 apresentou uma vasta lista de direitos sociais e fortaleceu as garantias e mecanismos para a tutela dos mesmos. Como forma de proteger esses direitos, que podem aparecer como direitos positivos ou previstos como normas programáticas, e garantir-lhes efetivação, elegeu o Ministério Público como uma das instituições responsáveis pela defesa desses direitos. Nesse sentido, o art. 127 da Constituição Cidadã revela que: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Dessa forma, para orientar a atuação correta dos membros do MPF e dos MPEs com relação às pessoas em situação de rua, o Conselho Nacional do Ministério Público desenvolveu uma espécie de guia de atuação ministerial, da série Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Este manual apresenta o passo a passo de como as medidas devem ser tomadas pelos órgãos de execução para que estejam em sintonia com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, tendo em vista a exposição dessas pessoas a extrema vulnerabilidade social e econômica, os recorrentes ataques discriminatórios e a negativa de acesso a direitos fundamentais.

Nesse sentido, em relação aos direitos econômicos e sociais, a primeira orientação dada pelo Guia é com relação à preocupação com a abordagem dessas pessoas, que vai desde a preparação dos servidores que vão atendê-los, até o tratamento de segurança dado nas portarias dos prédios da instituição. Dessa forma, prevê (CNMP, 2015, p. 31):

“Zelar para que a abordagem social das pessoas em situação de rua seja feita de maneira responsável, humanizada, especializada e multidisciplinar, respeitando os preceitos e as diretrizes da assistência social e os direitos humanos, por meio de servidores com capacitação adequada para promovê-la, vinculados ao Serviço Especializado em Abordagem Social, conforme a Resolução n. 109 do CNAS, não permitindo o uso das forças de segurança pública, salvo nos casos previstos em lei para a atuação policial”

Além da abordagem dentro do MP, o guia atenta para o tratamento que ocorre fora dele e requer que todos os agentes públicos, com atribuições que compreendam a gestão do espaço público, limitem-se a empregar os meios estritamente necessários à promoção da disponibilidade e da livre fruição dos espaços, cabendo ao membro do Ministério Público, em caso de descumprimento dessa orientação, recomendar aos próprios agentes e aos seus supervisores que realizem as abordagens de forma a não expor os sujeitos, a não submetê-los a tratamento discriminatório e a resguardá-lhes a dignidade humana (CNMP, 2015).

Ademais, o referido Guia aponta para a necessidade de realização de mapeamento da rede de proteção municipal, estadual e nacional da população em situação de rua, listando diversos órgãos governamentais, conselhos, fóruns, movimentos sociais, ONGs, estruturas policiais de apoio, Defensoria Pública, centros de defesa de direitos humanos, grupos de pesquisa e de extensão de universidades, dentre outros. Ademais, reforça o dever de zelar pela garantia de que os equipamentos da Assistência Social e os serviços disponibilizados para o público operem de acordo com as definições legais (CNMP, 2015).

Outras questões apontadas pelo Manual e que merecem destaque, dentre as tantas dispostas, são a garantia de cumprimento do direito à saúde dessas pessoas que não precisam ter ou portar comprovante de residência para serem cadastradas e atendidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e a fiscalização ao padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação de equipamentos de acolhimento temporário, devendo ser observada, inclusive, a localização geográfica das unidades de acolhimento em área urbana, para que se respeite o direito de permanência na cidade da pessoa em situação de rua (CNMP, 2015).

Para além dessas observações, é oportuno informar que a Política Nacional para a População em Situação de Rua deve ser implementada de forma descentralizada entre a União, os Estados e os Municípios que aderirem àquela política por meio de instrumento próprio, conforme dispõe o seu artigo 2º⁸³. Adicione-se que, a estes demais entes federativos, compete a instituição de comitês gestores intersetoriais para acompanharem a aplicação de políticas públicas nos respectivos entes, como dispõe o artigo 3º⁸⁴.

Sendo assim, os promotores e procuradores de justiça do Estado do Ceará devem se atentar para o que está disposto no Decreto Estadual Nº 31.571 de 4 de setembro de 2014 e, especialmente, para os órgãos da comarca de Fortaleza, no Decreto Municipal nº 13.471 de 18 de dezembro de 2014 que instituíram, respectivamente, a Política Estadual e a Política Municipal para a população em situação de rua e criaram os seus respectivos comitês de políticas públicas para a área. Esses dois Decretos em muito se assemelham ao Decreto Nº 7.053 de dezembro de 2009, que estabeleceu a Política Nacional, o que é interessante, do ponto de

⁸³ Decreto Nº 7.053/2009 - Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

⁸⁴ Decreto Nº 7.053/2009 - Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

vista jurídico, pois determina que todos os entes que o aderirem ajam em conjunto para o desenvolvimento de obrigações semelhantes.

Diante do exposto, para exercer o seu papel fiscalizatório, garantir que seja observado o direito social à moradia para as pessoas em situação de rua e zelar pela observância das normas nacionais, estaduais e municipais, o Ministério Público pode-se valer de diversos instrumentos jurídicos, alguns privativos do órgão, outros não. A exemplo, cita-se: a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil Público, os Procedimentos Administrativos, as Recomendações e os Compromissos de Ajustamento de Conduta. Para este trabalho, importa realizar breves considerações acerca do inquérito civil público e das recomendações, por serem os instrumentos que mais serão mencionados ao longo deste capítulo.

Portanto, sobre o inquérito civil público, previsto pela primeira vez em texto constitucional em 1988⁸⁵, a própria nomenclatura expõe: é um procedimento administrativo público. Ou seja, que se presume de livre acesso a todos, a menos que o seu presidente o decrete como sigiloso por constarem documentos sigilosos ou quando o sigilo for fundamental para o sucesso da investigação. Acerca de informações conceituais, o artigo 7º da Resolução nº 36/2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Ceará (OECPJ) informa que (2016, p. 54):

Art. 7º. O inquérito civil é a investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido por membros do Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

§1º O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria.

§2º Para instaurar o inquérito civil a regra é a competência do local do dano que ocorreu ou que deva ocorrer.

Dessa forma, o inquérito civil é um procedimento que colhe elementos para a eventual propositura de ação civil pública, podendo ou não ser arquivado sem que seja proposta ação em decorrência. Para o seu arquivamento, o Poder Judiciário não tem qualquer ingerência, sendo o seu controle feito de forma interna, com exame e deliberação feitos pelo Conselho Superior do Ministério Público. Segundo Evelise Pedrosa Teixeira Prado Vieira, “não existe inquérito civil a cargo dos demais legitimados para a ação civil pública” (2015, pág. 210), sendo um instrumento típico do Ministério Público.

⁸⁵ CRFB/1988 - Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Com essas características, o inquérito civil é uma ferramenta de fundamental importância desta Instituição para a efetivação dos direitos sociais, na medida em que a simples instauração desse procedimento, para investigar os possíveis danos que podem ser causados à saúde, alimentação, moradia, liberdade de ir e vir das pessoas em situação de rua, por vezes, é suficiente para que o poder público aja no sentido de findar com as irregularidades, se adequar às normas vigentes e evitar a propositura da ação civil pública.

Outro instrumento bastante utilizado pelo MPCE é a Recomendação, quando se constata irregularidades em decorrência do desenvolvimento do inquérito civil. De acordo com o artigo 36 da Resolução N° 36 da OEC PJ (2016, p. 62):

Art. 36. O Ministério Público, nos autos do inquérito civil, do procedimento preparatório ou do procedimento administrativo, poderá expedir recomendações devidamente fundamentadas, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens, cuja defesa lhe caiba promover.

Parágrafo Único. É vedada a expedição de recomendação como medida substitutiva ao compromisso de ajustamento de conduta ou à ação civil pública, observando-se, no entanto, a hipótese de alcance dos objetivos nela consignados.

Esse instrumento não é de observância obrigatória para o gestor público, na medida em que sua natureza é de simples comunicação ou alerta sobre o necessário dever de se realizar ações para melhoria de serviços públicos, bem como, para garantir a observância dos direitos e bens tutelados pelo MP. Apesar de não ser de observância obrigatória, ao destinatário da Recomendação, é obrigatória a apresentação de resposta fundamentada acerca da adoção ou não das medidas recomendadas pelo *parquet*.

Consequentemente, em caso de não apresentação de resposta, contatar-se-á o dolo necessário para a configuração de crime do agente público, nos termos do artigo 10 da Lei 8.429/1992⁸⁶. Acrescente-se que, em caso de apresentação de resposta insatisfatória que atente contra os direitos sociais das populações vulneráveis ou que apresente justificativa insuficiente para desobrigar o gestor de agir de modo a cumprir com as proposições do MP, pode a instituição levar os argumentos para o poder judiciário. Então, este irá decidir quais as fundamentações prevalecerão, podendo obrigar, via decisão judicial, que o agente público execute as ações propostas pela Recomendação.

Pelas razões apresentadas, os inquéritos civis e as recomendações oriundas deles são importantes instrumentos para a efetivação dos direitos sociais das populações em estado

⁸⁶ Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

de vulnerabilidade socioeconômica. Nesse sentido, será apresentado, a seguir, o Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7, que tramita na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, e que se destina a fiscalizar algumas políticas públicas, implementadas no Município de Fortaleza, voltadas à efetivação do direito social à moradia da população em situação de rua.

4.2 Inquérito Civil da População em Situação de Rua

De início, relembre-se que o objetivo principal deste trabalho é o de identificar os desafios e fatores que se impõe à efetivação do direito à moradia para as pessoas em situação de rua, a partir da observação e da análise da atuação do MPCE, sobretudo, das Promotorias de Justiça de Fortaleza, especializadas em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação. Por esta razão, resta evidenciar que não se terá como foco a apresentação das ações de luta e as conquistas sociais obtidas por movimentos representantes dessa população ou por organizações não governamentais que se destinam às atividades com esse público, a não ser que estejam, de alguma forma, conectadas com as atividades do MPCE. Não obstante, reconheça-se a importância fundamental da atuação desses movimentos e organizações.

Nesse sentido, escolheu-se como objeto específico de análise o Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7, que tramita na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, especializada em Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação (9ªPmJFOR)⁸⁷, de titularidade da Dra. Giovana de Melo Araújo, e que tem como objetivo o acompanhamento de algumas políticas públicas voltadas para a população em situação de rua de Fortaleza.

Convém mencionar que, inicialmente, recepcionou-se a demanda instaurando-se o Procedimento Administrativo⁸⁸ nº 2015/203721. Posteriormente, em fevereiro de 2016, este procedimento foi convertido em inquérito civil público, recebendo o nova numeração e passando a ser o Inquérito Civil Nº 08/2016. Apenas com a implementação do Sistema de

⁸⁷ De início, a 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza era denominada de 11ª Promotoria de Justiça Cível, tendo sua atual nomenclatura (9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza) sido definida em 2018, por meio da Lei Estadual nº 16.681, de 3 de dezembro de 2018. Portanto, alerta-se que, quando da apresentação de Ofícios, Memorando e outros documentos, ao longo deste trabalho, que estejam numerados como de origem da “11ªPmJ-CIV-MPCE”, significa que, na realidade, foram elaborados pela atual “9ªPmJFOR”.

⁸⁸ Resolução nº 036/2016 - OECPJ - Art. 27. Procedimento Administrativo é o procedimento formal, sem caráter investigativo em função de um ilícito específico, destinado ao acompanhamento e fiscalização, de cunho permanente ou não, de fatos, instituições e políticas públicas, bem como do cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta firmado, de fato que enseje a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 7º desta Resolução.

Parágrafo único. O Procedimento Administrativo também funciona como instrumento próprio para atuação ministerial, podendo ser utilizado para embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil e apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis, desde que desprovido de caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, órgão ou instituição, em função de um ilícito específico (2016, pág. 60).

Automação da Justiça (SAJ)⁸⁹, em 2019, que permitiu a movimentação dos autos dos procedimentos administrativos do MPCE em ambiente virtual, o Inquérito foi renumerado, tornando-se, então, o Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7.

A demanda do Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7 surgiu a partir de reunião, realizada em 17 de março de 2015, pelo Ministério Público, com membros da Pastoral do Povo da Rua⁹⁰ e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua⁹¹ (MPCE, 2016). Na ocasião, apresentou-se a problemática concernente à realização de um projeto de construção de habitação de interesse social, voltado para a população em situação de rua. Tal projeto, que teve a sua proposta inicial de partido arquitetônico apresentada em julho de 2013, foi desenvolvido pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional - Habitafor⁹², em parceria com os citados movimentos sociais.

A proposta desse projeto era a de criação de um empreendimento habitacional com 84 unidades, a serem destinadas exclusivamente para a população em situação de rua de Fortaleza, que deveria ser construído no bairro Jacarecanga, local dotado de infraestrutura pública e de equipamentos no entorno, orçado no valor inicial de R\$3.509.026,24. De início, o projeto contou com a aprovação do Ministério das Cidades, à época, que lançou uma nota

⁸⁹ O Sistema de Automação do Ministério Público (SAJ) foi instituído por meio de Ato Normativo Conjunto Nº 002/2019 de 6 de fevereiro de 2019. Antes disso, o registro de tramitação deste procedimento extrajudicial era realizado através de autos físicos e movimentações no antigo Sistema Arquimedes (MPCE, 2019, online). A partir de março de 2019, as novas peças e diligências do presente inquérito passam a ser registradas por completo no SAJ, o que faz deste inquérito um procedimento com autos mistos (físicos e digitais) com numerações e referências bibliográficas distintas. Desse modo, os autos físicos possuem um total de 524 páginas, numeradas de 1 à 524, enquanto que os autos digitais possuem 836 páginas, numeradas de 1 a 836, totalizando um Procedimento com 1.360 páginas, até o dia 10 de setembro de 2020. Deste modo, quando forem feitas citações diretas à documentos pertencentes aos autos físicos, será referenciado da seguinte forma: (MPCE, 2016, pág.). Por outro lado, quando as citações forem de documentos pertencentes aos autos digitais: (MPCE, 2019, pág.), seguindo-se, assim, as normas atuais da ABNT.

⁹⁰ A Pastoral do Povo da Rua é uma entidade, vinculada à Arquidiocese de Fortaleza - PPR, que tem como objetivo: “Estimular a promoção de ações junto à população de rua e catadores de materiais recicláveis que construam alternativas em defesa da vida e contribuam na elaboração de políticas públicas” (2011, online).

⁹¹ É uma organização de abrangência nacional que representa a população em situação de rua brasileira. Surgiu após a chacina da Praça da Sé, ocorrida na Cidade de São Paulo, que vitimou 7 pessoas em situação de rua no ano de 2014. Em 2015, “convidadas a participar do 4º Festival Lixo e Cidadania, as pessoas em situação de rua de Belo Horizonte mobilizaram outros companheiros do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e Cuiabá. Foi neste encontro que houve o lançamento do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), como expressão dessa participação organizada em várias cidades brasileiras.” (2010, pág. 29)

⁹² Segundo o site oficial da Prefeitura de Fortaleza: “A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), como órgão gestor, atua com programas de habitação de interesse social no intuito de promover ações de combate ao déficit habitacional e ao déficit de habitabilidade em Fortaleza, trabalhando para garantir condições de moradia digna para as faixas de mais baixa renda da população. Sua atuação está focada em cinco eixos: Locação Social, Regularização Fundiária, Melhorias Habitacionais, produção de moradia e urbanização de favelas, todos voltados para o atendimento das demandas habitacionais da população mais vulnerável.” (2016, online)

técnica aprovando-o, conforme exposto no Termo de Audiência, do dia 25 de maio de 2015, às fls. 35-36 dos autos físicos do referido inquérito (MPCE, 2016).

No entanto, o Ministério do Planejamento recusou-se a liberar a verba para a realização do projeto, gerando a insatisfação dos movimentos sociais que culminou na realização da denúncia ao Ministério Público Estadual. De acordo com a ata da mesma audiência extrajudicial, às folhas 35 e 36, por se tratar de questões envolvendo órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, quais sejam, o Ministério das Cidades e do Planejamento, a competência para apurar eventuais irregularidades ou condutas ilegais e para acompanhar o caso era do Ministério Público Federal (MPF).

Por este motivo, a Promotora de Justiça orientou que os representantes prestassem a denúncia junto ao MPF para que o mesmo apreciasse a matéria. Não obstante, manteve-se aberto o Inquérito Civil, remetendo o Projeto para a Secretaria das Cidades⁹³ para questioná-la acerca da possibilidade de o Governo do Estado arcar com a construção do empreendimento, caso fosse demonstrado a impossibilidade de sê-lo custeado pelo Governo Federal. Na mesma audiência, outras questões foram trazidas pelos movimentos, ampliando o objeto do Inquérito, quais sejam: a ausência de “regulamentação das ações desenvolvidas pela Guarda Municipal na desocupação de bens públicos e a denúncia de que um grupo de traficantes estaria a tyrannizar os habitantes do empreendimento ‘Os Escritores’, do Programa Minha Casa Minha Vida, em Messejana” (2016, p. 270).

Acerca das ações desenvolvidas pela Guarda, na desocupação de bens públicos, a 9ªPmJFOR convocou as outras três Promotorias de Justiça de Defesa da Habitação, o coordenador do CAOCIDADANIA⁹⁴, a Promotoria de Justiça vice-ouvidoria geral do MPCE e 15 representantes do Município de Fortaleza e realizou uma audiência extrajudicial, no dia 23 de fevereiro de 2017, cujo encaminhamento foi o seguinte:

⁹³ A Secretaria das Cidades é um órgão da administração direta, vinculada ao gabinete do Governador do Estado, que tem como função: “Promover o desenvolvimento equilibrado das cidades e regiões do Ceará por meio de ações de planejamento urbano e metropolitano, estruturação e requalificação urbana, habitação, saneamento, mobilidade, fortalecimento institucional dos municípios e regularização fundiária urbana; bem como obras de infraestrutura rodoviária, aeroportuária e de edificações” (2020, online).

⁹⁴ O CAOCIDADANIA é o Centro de Apoio operacional das Promotorias de Defesa da Cidadania, do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde Pública. Segundo o site do MPCE, é o “órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público junto ao gabinete de Procurador-Geral de Justiça, criado através do Provimento N° 42/2007 e alterado pelo Provimento N°70/2008, destina-se a dentre outras funções promover a articulação, a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução, com atribuições comuns e implementar o plano anual de acordo com as metas indicadas pelos Promotores de Justiça, através de consulta, via internet e ofícios. Inclusive para efeito de atuação conjunta ou simultânea, quando cabível. Corresponde a este Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Cidadania, do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde Pública” (2020, online)

“Compromisso do Secretário da SESEC, Antônio Azevedo, em conjunto com a Procuradoria Geral do Município e Coordenador das Regionais, Renato Lima, de remeterem ofício até o próximo dia 28 de março de 2017, à Presente Promotoria de Justiça para apresentar data final para apresentação da minuta do decreto a ser elaborada com o Prefeito de Fortaleza acerca do protocolo a ser adotado nas desocupações.” (2016, p. 212)

Aos dias 18 de março de 2019, a Agefis encaminha para a 9ªPmJFOR o Ofício nº 265/2019 - AGEFIS, remetendo os documentos que padronizam a ação fiscalizatória da agência e vincula a ação dos seus agentes fiscais: o Procedimento Fiscal para Desfazimento/Demolição/Remoção para Infrações ao Código de Obras e Posturas do Município e o Procedimento Fiscal para o Desfazimento/Demolição/Remoção para os casos de infração ambiental, disponíveis às fls. 18-43 (MPCE, 2019).

Esses dois documentos, embora muito importantes para o acompanhamento de remoções, não são propriamente destinados à forma como a Guarda Municipal aborda as pessoas em situação de rua que ocupam bens públicos como praças, logradouros e vias, como era a queixa realizada pelos movimentos ao MPCE. Em razão disto, a 9ªPmJFOR realizou a Recomendação Nº 03 - 9ªPJF, de 11 de julho de 2019, tratando especificamente sobre a tratativa da Guarda Municipal para com esse público.

No documento, recomendou-se que qualquer abordagem perpetrada pela Guarda Municipal às pessoas em situação de rua fosse realizada de forma a preservar a dignidade da pessoa humana “não devendo ser utilizados meios desnecessariamente violentos ou arbitrários, além de medidas de restrição de liberdade essencialmente higienistas, baseadas apenas em estigmas negativos e preconceitos sociais” dado que a todos é resguardado o direito de ir, vir e permanecer em logradouros públicos. Ainda recomendou-se que fosse desenvolvido pelo Poder Público a capacitação dos agentes da Guarda para que fossem orientados quanto a abordagem para com a população em situação de rua.

Em resposta, no dia 5 de dezembro de 2019, às fls. 320-323 (MPCE, 2019), a Secretaria Municipal de Segurança Cidadã remeteu ementa do “Curso de Abordagem a Pessoas em Situação de Rua”, elaborado pela Academia de Segurança Cidadã - AMSEC, com o objetivo de capacitar 480 agentes, com 12 turmas de 40 participantes cada, ministrados por servidores dos Centros Pop e por representantes da população em situação de rua, inclusive de membros da Pastoral do Povo da Rua que deu início a este Inquérito.

Com relação à segunda demanda, qual seja, a denúncia de que traficantes estariam agindo para coagir os moradores do Conjunto Habitacional “Os Escritores”, da Messejana, foram remetidos os Ofícios Nºs 93, 94, 95, 96 e 97/2017/11ªPmJ-CIV/MPCE-CE e os Memorandos nº 39, 40 e 41/2017/11ªPmJ-CIV/MPCE-CE, respectivamente, à SSPDS/CE, ao

MPF, à Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará, à Polícia Federal, à Polícia Civil do Estado do Ceará, ao Promotor de Justiça Coordenador do Grupo de Atuação Especial de Combate à Organizações Criminosas (GAECO/MPCE), ao CAOCIDADANIA e ao Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCRIM), visando a adoção das medidas necessárias para a investigação criminal dos fatos narrados.

Dando por encerrado esses dois objetos, outras questões e políticas públicas que envolviam a população em situação de rua e que são remetidas à 9ªPmJFOR passaram a ser discutidas, concentradas e fiscalizadas por meio do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7, enquanto não se tem o desfecho e a construção do Empreendimento Habitacional exclusivo para a população em situação de rua, do bairro Jacarecanga, que deu origem ao referido procedimento extrajudicial.

Questões como: a recomendação para que se realize o censo municipal da população em situação de rua; a proposta ao Município para a reabilitação e a destinação de prédios ociosos, localizados no Centro de Fortaleza, para a construção de habitações de interesse social para pessoas em situação de rua; o acompanhamento e a garantia de que essas pessoas recebam unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida; o acompanhamento do Programa Locação Social; a proposta de gratuidade de documentos, como RG e CPF para esse público e a proposta de que seja destinada política pública que promova emprego e renda para que pessoas em situação que recebam unidades habitacionais ou que sejam beneficiadas pelo Programa Locação Social tenham condições financeiras de manter as suas casas.

Uma parte dessas ações são desenvolvidas de forma administrativa, com a participação das demais Promotorias de Justiça de Conflitos Fundiários e Defesa da Habitação e com as Promotorias de Defesa da Cidadania. Outra parte tem sido operada apenas pela 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, que age de forma dialogada com o poder público e com os movimentos representantes dessa população, servindo, além de fiscalizadora, como uma interlocutora e mediadora dos debates acerca da matéria com os diversos envolvidos.

Uma das formas interessantes de realizar essa mediação e, ao mesmo tempo, de se captar as demandas trazidas pela população em situação de rua, foi a realização do Seminário: “Os 10 Anos da Política Nacional para a População em Situação de Rua”, realizado no dia 6 de junho de 2019, organizado pela 9ªPmJFOR, em conjunto com o CAOCIDADANIA, realizado no auditório da Sede da Procuradoria Geral de Justiça.

Nele, possibilitou-se a presença de representantes do poder público, frente a população em situação de rua para que se pudesse ouvir suas indignações e demandas, bem

como, responder em tempo o real as propostas para se solucionar tais problemas. Oportunizou-se que o Município informasse acerca da sua rede de apoio e das ações que estavam sendo tomadas para a efetivação da moradia e de demais direitos para essas pessoas. Ademais, o Seminário foi de grande utilidade para o MPCE que pode atualizar-se das demandas mais urgentes e latentes desse público, bem como acompanhar as políticas que realizadas pela Prefeitura.

Por fim, o Seminário teve também uma função educacional para todas as partes. Por receber professores universitários, profissionais do Direito especialistas na temática, os próprios sujeitos que habitam as ruas e a Prefeitura de Fortaleza, permitiu-se uma troca intensa de saberes científicos e de vivências na rua, bem como, trouxe-se o debate teórico sobre o que é a Política Nacional e quais são os direitos desse público e a realidade de quem, na prática, não tem seus direitos garantidos, dando visibilidade a essas pessoas. A seguir, apresenta-se imagem da Programação do Seminário (MPCE, 2019).

Figura 4 - Programação do Seminário dos 10 anos da Política Nacional para a População em Situação de Rua

PROGRAMAÇÃO	
<p>8h - Credenciamento</p> <p>8h30 - Abertura</p> <p>9h- PAINEL: A história do percurso da política para a população de rua</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cristina Bove - Coordenadora da Pastoral do Povo de Rua - José Carlos Dos Santos Silva - Coordenador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua em Fortaleza <p>Mediação: Lídia Valesca Pimentel - Professora no Centro Universitário Farias Brito e integrante do Fórum da Rua</p>	<p>13h30 - Apresentação cultural do grupo Turma do Papelão</p> <p>14h - PAINEL: População em situação de rua: (In)visibilidade nas ruas de Fortaleza</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mariana López Matias - Professora no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza - Arnelle Rolim Peixoto - Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/CE e vice-presidente da Comissão de Políticas Públicas sobre Drogas da OAB/CE. - Vanilson Torres - representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Natal- RN <p>Mediação: Maria de Fátima Correia Castro - Promotora de Justiça titular da 10ª Promotoria de Justiça da Cidadania</p>
<p>10h - Intervalo</p> <p>10h15 - PAINEL: Planejamento e avaliação de políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcides Fernando Gussi - Professor da Universidade Federal do Ceará - Elpidio Nogueira - Secretário Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social <p>Mediação: Giovana Melo - Promotora de Justiça da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza do MPCE</p>	<p>15h - Debate</p> <p>15h30 - Encerramento</p>
<p>11h15 - Debate</p> <p>12h- Almoço</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>Contatos para informações ESMP: (85) 3452-4521 Inscrições: https://cursos.mpce.mp.br</p> </div> <div style="background-color: #800000; color: white; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>APOIO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pastoral do Povo da Rua - Grupo Espírita Casa da Sopa - Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR - Fórum da Rua - Instituto Compartilha SAMEAC </div>
	

Fonte: Extraído dos autos virtuais do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7.

Tendo em vista as informações gerais acerca do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7, partir-se-á para a análise mais aprofundada de três ações desenvolvidas no bojo deste Inquérito, com a finalidade de se atingir o objetivo geral deste trabalho, que é o de encontrar os fatores e as dificuldades que se impõe para a efetivação da população em situação de rua. Desse modo, os próximos tópicos abordarão: i) às questões relativas à ausência de censo municipal específico para quantificar e traçar o perfil da população em situação de rua; ii) o acompanhamento, feito pela Promotoria, da implementação do Programa Locação Social; iii) a centralidade das políticas de moradia na construção e encaminhamento das pessoas em situação de rua para empreendimentos habitacionais afastados de seus locais originários de vivências.

4.2.1 Censo Municipal de 2020

Muito se debateu, neste trabalho, sobre a necessidade urgente da realização do censo da população em situação de rua, especialmente, a nível municipal⁹⁵. Isto pelo fato de que, sem a quantificação e a configuração do perfil desse público, resta inviável o desenvolvimento de políticas públicas específicas e satisfatórias que atinjam as razões que levaram as pessoas às ruas e que evitem que novos sujeitos se submetam a essa situação. Importante ressaltar também que, sem a existência desses dados, resta prejudicada a atuação fiscalizatória do Ministério Público no que diz respeito à análise da capacidade de atendimento dos equipamentos e dos programas voltados para essa população.

Diante do exposto, repise-se que é necessária a realização de censos da população em situação de rua a nível municipal, uma vez que esse ente dispõe de agentes da rede de assistência social mais próximos das populações vulneráveis e capazes de realizar pesquisas mais detalhadas sobre o perfil dessas pessoas por disporem de um público alvo menor do que os Estados e a União. Além disso, destaca-se que a Política Municipal para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto Municipal de Nº 13.471/2014, determinou em seu artigo 5º que, “São objetivos da Política Municipal da população em situação de rua: (...) III - Instituir a contagem periódica e oficial da população em situação de rua pelos órgãos competentes” (DOM GERAL, 2014, p. 22).

Por essas razões, é legítima a cobrança do Ministério Público pela realização periódica do censo tanto quanto a própria fiscalização das políticas públicas, na medida em que o aperfeiçoamento destas depende da realização daquele, conforme se observa no Guia de Atuação do MPCE para a população em situação de rua (2017, p. 16):

“O aperfeiçoamento das políticas públicas, a quantificação e implantação de serviços e equipamentos derivam do conhecimento do seu público alvo. Tal informação assegura que um município não se esquivem em prover a população em situação de rua com os recursos assegurados pela legislação, apontando o frágil argumento de (que) não tem dados sobre a existência dessa população em seu território.”

Nesse sentido, a problemática da ausência de um censo confiável ingressou nos autos do Inquérito Civil 06.2015.00000780-7 a partir de uma audiência extrajudicial, do dia 8 de junho de 2018, com a presença de vários Promotores de Justiça, especializados na Defesa da Habitação e na Defesa da Cidadania, e da rede de defesa dos direitos das pessoas em situação de rua. Na ocasião, já se explanou sobre a ausência de um censo mais recente e confiável, razão

⁹⁵ Sobre a realização de censos a nível nacional, estadual e municipal, ver em tópicos 3.3 e seguintes.

pela qual se determinou como um dos encaminhamentos da reunião: “firmar compromisso junto à Prefeitura de Fortaleza de realizar novo censo quanto ao número de pessoas em situação de rua” (MPCE, 2016, p. 375).

Como resposta a esse encaminhamento, em setembro de 2018, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social remeteu o Ofício N° 2371/2018 - ASJUR/SDHDS à 9ª Promotoria de Justiça, firmando o compromisso de realização do censo e informando que estaria em processo de contratação de responsável para o desenvolvimento da pesquisa. Entretanto, surpreendentemente, no dia 27 de fevereiro de 2019, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), durante a II Reunião Ordinária do ano, deliberou que não era estratégica a realização do Censo em 2019, pois SDHDS havia previsto a realização de reformas em equipamentos públicos para essas pessoas.

Com isso, entendeu-se, na reunião daquele Conselho, existir uma ordem excludente de prioridades orçamentárias e uma necessidade maior de se realizar reformas no Centro Pop e nos CRAS, em detrimento da realização do censo, conforme ata da reunião do CMAS, remetida à 9ª PmJFOR em agosto de 2019 (MPCE, 2019). Após essa decisão do Conselho, em audiência extrajudicial do dia 3 de julho de 2019, realizada pela Promotoria de Defesa da Habitação, Elias Figueiredo, representante do Centro Pop, que estava na reunião do CMAS, afirma que a decisão tomada no Conselho seria a de que: “não era estratégica a realização de censo (...) enquanto não fossem entregues as obras dos equipamentos pendentes, embora tivesse sido informado, naquela reunião, da existência de verba de R\$700.000,00 (setecentos mil reais), destinada à realização do censo” (2019, pág. 104).

Por causa dessas novas informações, no dia 29 de agosto de 2019, é lançada a Recomendação Conjunta N° 06 - 9ª PJF, das 9ª, 10ª e 19ª Promotorias de Justiça de Fortaleza, especializadas, respectivamente, na Defesa da Habitação, na Defesa da Cidadania e na Defesa das Pessoas com Deficiência, que resolve recomendar à Prefeitura de Fortaleza, à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza e ao Conselho Municipal de Assistência Social: “que sejam implementadas as ações necessárias à realização do Censo para quantificação da população em situação de rua no âmbito da cidade de Fortaleza” (MPCE, 2019, pág 220). O documento solicitou, ainda, a apresentação de cronograma de execução para a realização do Censo.

Como argumento, o Ministério Público entendeu, justamente, que: i) o lapso temporal desde a última realização do censo é grande e que isso vai de encontro às normas federal e municipal vigente, principalmente, por haver indicativos de contínuo crescimento no número dessa população; ii) as reformas dos equipamentos em nada impedem a realização

paralela do censo e que, ao contrário, a quantificação proporcionaria a melhor visualização das necessidades dessas pessoas e permitiria a determinação precisa das ações prioritárias no atendimento dos indivíduos (MPCE, 2019). Como exposto⁹⁶, as recomendações não exigem observância, mas são argumentos jurídicos orientados em um sentido que, se não observados, podem ensejar a judicialização da causa.

Diante da Recomendação, o Conselho Municipal da Assistência Social se reuniu em nova plenária e decidiu por aprovar a realização do censo municipal, publicando a Resolução CMAS nº 46 de 19 de setembro de 2019, nesse mesmo entendimento. No dia 30 de setembro de 2019, a SDHDS apresentou resposta à 9ª PmJ FOR, orientada no mesmo sentido de acatamento da Recomendação, e informou que a solicitação foi encaminhada para a adoção das medidas atinentes à licitação (MPCE, 2019). Antes disso, já no dia 2 de setembro, o Prefeito de Fortaleza, Sr. Roberto Cláudio, é indagado sobre a Recomendação do MPCE, em entrevista de lançamento de nova Pousada Social, no Centro, e apresenta resposta positiva da seguinte forma (CNEWS, 2019, online):

“A gente tá em processo agora de preparação de um novo contrato pra gente atualizar esse censo e ter dados não só quantitativos. Tão importante quanto saber quantos estão na rua é saber sobre que circunstâncias, sobre que condições para poder a gente direcionar políticas públicas no contexto da realidade de cada um.”

Após esse aval da Prefeitura, a previsão apresentada pela SDHDS era a de que a coleta dos dados já se iniciassem em fevereiro de 2020 e que os resultados fossem apresentados ainda no primeiro semestre de 2020 (O POVO, 2020). Ocorre que, com a situação que se instalou com a pandemia da COVID-19, as atividades de realização do censo foram suspensas, pela Prefeitura de Fortaleza, em atendimento às recomendações de isolamento social do Governo do Estado e para resguardar a saúde dos profissionais que realizarão as coletas de dados. Acontece que, até que se apresentem as condições epidemiológicas ideais para que se possa fazer a coleta na rua, a população em situação de rua segue exposta e sem ser quantificada.

Nesse contexto, o que se apresenta é um número visualmente cada vez mais elevado de pessoas em situação de rua. Sobre isso, a Secretária-executiva da SDHDS, Patrícia Studart, dá entrevista ao Jornal Diário do Nordeste, confirmando ter havido um aumento significativo na demanda pelos serviços públicos para esse público. De acordo com a reportagem (2020, online):

“Nos dois Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centro Pop), a média diária entre 100 e 150 atendimentos cresceu para 250. "Tivemos de nos adaptar

⁹⁶ Sobre as Recomendações, ver no tópico 4.1.1.

porque não era algo esperado", afirma. Ela explica ainda que parte do público é formada por trabalhadores autônomos cuja subsistência dependia do comércio funcionando."

Assim sendo, o que se percebe é que a atuação conjunta de Promotorias especializadas na tratativa de populações vulneráveis, articulando-se com a Rede de Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua e dialogando com a própria população e os profissionais dos equipamentos especializados é de fundamental importância, para se dar encaminhamento a pauta de realização do censo que é de observação obrigatória segundo a Política Municipal para a População em Situação de Rua. Infelizmente, por questões de força maior e que envolve questões sanitárias oriundas da situação pandêmica, o censo ainda não pode ser realizado e esse dever da Prefeitura Municipal de Fortaleza ainda não foi cumprido.

4.2.2 Programa Locação Social

O Programa Locação Social (PLS), popularmente denominado de Aluguel Social, consiste em um benefício financeiro mensal, no valor de R\$420,00, previsto pela Lei Municipal Nº 10.328, de 12 de março de 2015, destinado à pessoas que não possuem meios materiais de adquirir ou de alugar moradia. Cada família tem o direito de receber o auxílio pelo prazo máximo de dois anos, sem prejuízo de recebimento de outros benefícios sociais. O artigo primeiro da referida lei determina os segmentos populacionais que podem pleitear o aluguel social (FORTALEZA, 2015, p. 1):

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Fortaleza, o Programa Locação Social, com a finalidade de atender a situações excepcionais e temporárias de:

- I - famílias que habitem em condições subumanas, em áreas de risco iminente ou que tenham sido atingidas por qualquer espécie de desastre;
- II - famílias em situação de desalojamento temporário, que já se encontrem cadastradas em programas habitacionais, e estejam em processo de reassentamento para novas unidades habitacionais;
- III - mulheres em situação de violência doméstica e/ou sexual, idosos, pessoas com deficiência, enfermos graves ou arrimos de família;
- IV - famílias ou pessoas em situação de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social e que se encontrem em situação de moradia de rua;
- V - famílias removidas em decorrência de vulnerabilidade social;
- VI - famílias vítimas de infortúnio público (enchentes, conflagrações, desabamentos e outros) que tenham sido removidas de áreas sem condições de retorno imediato, comprovadas por laudo técnico do órgão municipal competente.

O Programa funciona da seguinte forma: compete ao poder público realizar o pagamento das prestações do Aluguel mensalmente e fiscalizar se o beneficiário está com contrato de locação vigente, obrigatoriamente, em imóvel com condições de habitabilidade e

situado fora de área de risco, dentro do Município de Fortaleza. Já ao beneficiário, compete apresentar ao poder público o contrato de locação e os recibos de pagamento do aluguel do mês anterior. Além disso, “arcar com as despesas de água, energia elétrica, condomínio e outras taxas ou tributos porventura incidentes sobre o imóvel (...) bem como promover eventuais reparos necessários para a manutenção do imóvel nas condições em que foi recebido” (FORTALEZA, 2015, p. 1).

Esta lei determinou ainda, em seu artigo 3º, que competem às Secretarias Municipais de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) e de Segurança Cidadã (Sesec) a execução do referido Programa. Ademais, o Decreto nº 13.579 de 12 de maio de 2015 determinou que o número máximo de benefícios a serem concedidos é de 1.250, tendo em vista a capacidade orçamentária do município, sendo de 700 o limite máximo destinado à Habitafor e de 550 à Sesec. Acrescente-se que à Secretaria de Habitação compete atender as famílias compreendidas nos itens II, III, IV e V do citado artigo 1º, incluindo as pessoas em situação de rua, enquanto que à Sesec compete atender as famílias dos itens I e VI.

Tendo em vista o caráter rotativo das vagas do PLS, em virtude de cada família podê-lo usufruir por apenas 2 anos, tem-se feito um trabalho recorrente, na 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, de oficiar à Habitafor, de tempos em tempos, para se questionar se abriram novas vagas no Programa, a fim de que não restem vagas ociosas destinadas à população em situação de rua. O acompanhamento desta política, feito em diálogo com os Centros Pop, que são responsáveis por fazer o acompanhamento e o acolhimento dessas pessoas e por encaminhar as listas com os nome de quem aguarda a inclusão para a Habitafor, tem sido um dos objetos do Inquérito Civil nº 06.2015.00000780-7 mais visados e cobrados de execução por parte do Poder Executivo.

Com a quantidade alta de pessoas em situação de vulnerabilidade social a demandar o PLS pela Habitafor, na medida em que a esta recaia a maior parte dos grupos contemplados pela Lei do benefício, era recorrente a resposta da Secretaria de que não possuía vagas disponíveis para preenchimento, em razão do limite de 700 vagas imposto pelo Decreto nº 13.579 de 2015. Para exemplificar, cita-se a resposta apresentada pelo ofício nº 609/2017 - ASJUR - HABITAFOR, (MPCE, 2016, pág 237-238) de 12 de abril de 2017, referindo-se ao ofício nº 23/2017 - 11ªPMJ-CIV/MPCE:

“(...) atualmente, as vagas do referido programa destinadas à Habitafor estão preenchidas em sua totalidade, impossibilitando novas adesões. Sendo assim, todas as requisições apresentadas são devidamente analisadas pelo setor competente desta Secretaria, qual seja, o Núcleo de Locação Social - NLS. Que a viabilidade de inclusões futuras depende da disponibilidade de vagas, bem como do preenchimento

dos requisitos legalmente exigidos e da observância de critérios de prioridade. Verifica-se, assim, que o posicionamento atual da Habitafor se faz em face dos ditames estabelecidos pelos regulamentos do Programa de Locação Social, não podendo agir de forma contrária em confronto com o Decreto supracitado.”

Levando isto em consideração, a Prefeitura de Fortaleza lançou o Decreto nº 14.172, de 22 de fevereiro de 2018, reorganizando as vagas do aluguel social e prevendo que a Habitafor passaria a dispor de 1.000 (mil) benefícios mensais e que a Sesecc passaria a dispor de 250 vagas (DOM, 2018, p. 3). Obviamente, esse aumento aliviou, porém, não resolveu o problema de moradia da população em situação de rua de Fortaleza. Isto porque, mesmo que todos os 1.000 auxílios fossem destinados às pessoas em situação de rua, o que não ocorre, ainda assim, não seria o suficiente para suprir a necessidade das 1.718 pessoas que vivem nessas condições, segundo o defasado Censo municipal de 2014.

Além de tudo disso, ainda que a Prefeitura soubesse a quantidade exata de pessoas em situação de rua e destinasse a elas um benefício do Locação Social, ainda assim, não resolveria a questão da falta de moradia dessa parcela populacional. Isso devido às características do Programa, que trata a pessoa em situação de rua de forma sectária, visando atingir apenas a questão da moradia que, nem sempre é o cerne da vulnerabilidade de quem vive na rua e, como visto, as pessoas que vivem na rua são complexas e lhes são negados diversos outros direitos sociais necessários para a concretização do direito à moradia⁹⁷.

Dessa forma, o PLS não prevê nenhuma política de capacitação e de geração de renda, por exemplo, vinculado ao benefício de R\$420,00 para o pagamento do aluguel. Sendo assim, após os 2 anos do prazo do benefício e findado o aluguel social, quais são as chances de o beneficiário não retornar à rua tendo que custear sozinho o valor da moradia? Ademais, não é feito um acompanhamento específico das pessoas em situação de rua que ingressam no PLS, de modo a captar quais seriam as suas outras necessidades de sobrevivência (alimentação, sem tem problema de saúde, se tem filhos que necessitem de educação, dentre outros), para que se possa pensar em estratégias que permitam a essas pessoas continuar na moradia após o fim do benefício.

Outra questão curiosa, afora essa falha crucial do PLS que o torna apenas um benefício paliativo, a se observar é que, com o Decreto de fevereiro de 2018, que aumentou o número das vagas da Habitafor no Programa Locação Social, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) enviou a listagem com 101 pessoas em situação de rua que, especificamente, habitavam a Praça do Ferreira, no Centro da Cidade, para serem

⁹⁷ Sobre a necessidade de articulação dos diversos direitos fundamentais sociais para a efetivação da dignidade da pessoa humana e sobre o conteúdo do direito social à moradia, ver, respectivamente, os tópicos 2.2.2 e 2.3.1.

contempladas (MPCE, 2016, p 426-429). Com essa listagem, a Habitafor procedeu com a inclusão das pessoas nos meses de agosto (28 inclusões), setembro (35 inclusões) e outubro (38 inclusões), conforme descreve a relação nominal das pessoas contempladas, enviadas pelo Centro Pop para a 9ªPmJFOR (MPCE, 2016, p. 484-488)

Destaca-se que, essa escolha do poder público das pessoas que vivem na Praça do Ferreira, bem como, o período ao qual se realiza a concessão dos alugueis sociais não é aleatória. Essa distribuição de benefícios, feita dessa forma, visa à retirada voluntária dessas pessoas da Praça para receber a classe média que assiste ao Natal de Luz.⁹⁸ Ademais, tem a finalidade de evitar a retaliação do Ministério Público e de movimentos sociais para o caso de a Prefeitura ordenar a ocorrência de remoções forçadas, com uso truculento de força policial⁹⁹.

Para coibir essa ação truculenta da polícia e para aproveitar a disposição da Prefeitura de Fortaleza em realizar ações que promovam a moradia para esse público, típica do período que antecede o Natal de Luz, membros do Ministério Público, representantes de movimentos sociais para a população em situação de rua, advogados de Escritórios de Direitos Humanos e as próprias pessoas interessadas se reúnem para pensar em estratégias de abordagem e em algumas soluções que promovam a moradia para essas pessoas, a fim de encaminhar as proposições ao Executivo, a exemplo da Audiência Extrajudicial, realizada no dia 21 de novembro de 2018 (MPCE, 2016).

Contudo, tal ação de conceder o Aluguel para fins de realização do Natal de Luz, antes de qualquer tentativa de socorrer a população em situação de rua de Fortaleza, revela a prioridade dos gestores públicos em promover políticas de higienização da Praça, em uma evidente demonstração de discriminação e tentativa de invisibilizar mais ainda esse público já tão estigmatizado.¹⁰⁰ O que se percebe é que as pessoas em situação de rua podem viver o resto

⁹⁸ Relembre-se a contagem feita pela Prefeitura de Fortaleza apenas das pessoas em situação de rua que dormiam na Praça do Ferreira, em julho de 2017, abordado no tópico 3.3.3.

⁹⁹ Em resposta a essas abordagens da Prefeitura, de remoção das pessoas da Praça do Ferreira, manifestantes dos movimentos da população em situação de rua realizaram intervenções artísticas, com música e teatro, no dia 19 de dezembro de 2019. “No local, foi montado uma peça que representava o presépio, símbolo, em muitas religiões, do nascimento de Cristo. (...) A encenação, entretanto, não ficou no convencional. Dentro dos personagens foram inseridos aspectos para expor a situação das pessoas em situação de rua. “Montamos pensando em mostrar o que é a realidade do povo da rua. Então, o burro é o carrinho da reciclagem, a Maria representa uma pessoa pedinte, o menino Jesus fica em um papelão, infelizmente, para mostrar quantas crianças passam por isso”, comenta André Foca” (O POVO, 2019, online). Os atores foram as próprias pessoas que vivem na Praça do Ferreira e a ideia era mostrar a invisibilidade desses sujeitos e a insatisfação por não se sentirem aceitos ou parte do “Natal de Luz”.

¹⁰⁰ Remeta-se ao tópico 3.1.2, intitulado “Invisibilidade e Discriminação” que aborda, justamente, essa condição de quem vive na sociedade informal da cidade e que sofre um processo de invisibilização tanto da sociedade dita formal, quanto das próprias políticas públicas, desenvolvidas pelo Estado, voltadas para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial, as que estão em situação de rua.

do ano sob as marquises na Praça, mas não podem ver o Natal de Luz ou, muito menos, incomodar a classe média que se desloca até lá para assistir.

Diante do exposto, o Programa Locação Social afigura-se como uma política governamental paliativa, sectária, que não enxerga a pessoa em situação de rua como sujeito de direito, utilizada muitas vezes com viés higienista e que, quando feita com essa finalidade de esconder a população em situação de rua, reforça os processos de invisibilização e de discriminação deste público já tão estigmatizado. Nessa medida, não proporciona para o beneficiário as condições necessárias de acesso à sociedade formal.

Assim, sem se estabelecer uma rede de garantias que permita a coexistência efetiva dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição Federal, o Programa Locação Social e outros similares com as mesmas características são apontados pelo poder público municipal quando questionado sobre o que se tem feito para a população em situação de rua. Mas, na realidade, não resolvem a questão, simplesmente as adia ou se reforça a vulnerabilidade desse grupo, figurando, assim como a ausência do censo municipal, como um obstáculo à efetivação do direito social à moradia dessas pessoas em situação de rua.

4.2.3 A Questão dos Empreendimentos Habitacionais: pelos direitos de permanência e de participação

A partir do período da Ditadura Militar, em 1964, a história da política habitacional brasileira tem sido alicerçada na construção de unidades habitacionais como forma de solução para o déficit habitacional¹⁰¹. Como visto, o Programa Minha Casa Minha Vida representou o ápice desse modelo de política, tendo construído mais de 5 milhões de moradias, para populações de baixa renda e da classe média, em um Programa financiado prioritariamente pelo Governo Federal, com a indicação dos nomes dos beneficiados feitos pelos Estados e, principalmente, pelos Municípios¹⁰².

Ressalte-se que a construção de empreendimentos habitacionais para esse setores populacionais, por si só, não é um problema que se impõe à efetivação do direito à moradia das pessoas em situação de rua. Ao contrário, é uma saída eficiente que demanda vontade política e esforços dos entes federativos em dispor de muita verba para a construção de casas e de habitações de interesse social com condições de habitabilidade.

¹⁰¹ Acerca da história da política habitacional urbana brasileira, Ver em tópico 2.3.3.

¹⁰² Sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, consultar em tópico 2.3.3.1.

Ocorre que, primeiramente, este programa não deve ser a única solução utilizada pelos Estados e Municípios para a questão da falta de moradia da população em situação de rua. Afinal, como explorado ao longo dos capítulos anteriores, esse público apresenta uma heterogeneidade e uma realidade de vida complexa que demanda uma avaliação mais próxima dos sujeitos e políticas públicas mais específicas¹⁰³, sendo a propositura de políticas em massa ou em larga escala, como é a Proposta do MCMV, a saída longe de ser a ideal quando se aborda população em situação de rua.

Entretanto, foi exatamente isto o que aconteceu. A comodidade e o desafogo financeiro que o Programa Minha Casa Minha Vida representou aos municípios brasileiros, acrescidos à baixa contrapartida (manter cadastros atualizados das pessoas a serem beneficiadas pelo Programa) resultaram em uma disputa pelos municípios em elaborarem os projetos de construções dos empreendimentos habitacionais e enviarem ao Governo Federal para que fossem financiados. Em contrapartida, diversos instrumentos eficientes, mais baratos e que também são voltados para a redução do déficit habitacional acabaram por ser subutilizados e esquecidos.

A exemplo da possibilidade de aplicação do IPTU progressivo no tempo, das melhorias habitacionais, das regularizações fundiárias e, para a questão específica da população em situação de rua de Fortaleza, a revitalização e reabilitação de prédios ociosos no Centro da cidade. Esse questão da centralidade da política habitacional nos empreendimentos do MCMV em detrimento do uso de outros instrumentos que melhor se adequariam à realidade de quem vive nas ruas da capital cearense pode ser observado ao longo do Inquérito Civil objeto deste estudo.

A começar que a própria notícia de fato, que deu início ao Procedimento Administrativo e que, posteriormente, foi convertido no Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7, tratava-se da insatisfação do segmento populacional e de movimentos sociais com o descumprimento do Poder Público em pôr em prática o projeto de construção das habitações de interesse social voltadas para a população em situação de rua no bairro Jacarecanga. Além disso, no decorrer dos autos pode-se observar o esforço da 9ªPmJFOR em cobrar celeridade nas construções dos empreendimentos habitacionais em Fortaleza. (MPCE, 2016, p. 186-189).

¹⁰³ Sobre essa temática da heterogeneidade e da necessidade de políticas específicas e atentas ao contexto de vulnerabilidade deste público, ver, respectivamente, nos tópicos 3.1.1 e 4.2.2.

Todavia, independentemente do esforço da Promotoria em acompanhar o município na construção dos empreendimentos habitacionais, de maneira recorrente, o MPCE expôs e expõe à administração pública municipal o problema da centralidade da política habitacional na construção de empreendimentos e vem alertando para a existência de outros instrumentos subutilizados. Nesse sentido, apresenta-se o trecho a seguir, da Audiência Extrajudicial do dia 23 de fevereiro de 2017 (MPCE, 2016, p. 207-208):

“O Secretário Coordenador das Regionais do Município de Fortaleza, Renato Lima, reforça, ainda, que (...) Prefeitura e Governo do Estado tem feito esforços para entregar as unidades habitacionais, sendo constatado um déficit habitacional de 92 mil. (...)

A Promotora de Justiça Giovana de Melo Araújo observou que existe uma política desenvolvida por parte do poder público de combater o déficit habitacional através da construção de habitações. Entretanto, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do Município de Fortaleza, diversos outros instrumentos jurídicos foram previstos no sentido de permitir que o Poder Público desenvolva uma política habitacional eficaz, tais como a regulamentação das ZEIS, o IPTU progressivo e a possibilidade de se reabilitar prédios ociosos. Tais instrumentos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade e reproduzidos no Plano Diretor devem ser regulamentados, pois são formas a mais de o Poder Público desenvolver política habitacional em tempos de crise política e financeira pela qual passa o País.

(...)

O Promotor Enéas de Vasconcelos observou que atualmente a única política habitacional vigente é o Programa Minha Casa Minha Vida e atentou para esta insuficiência. Acrescentou que esses empreendimentos são construídos em zonas afastadas, enquanto tantos outros mecanismos poderia ser adotados para minimizar os impactos sociais.”

Observa-se, na fala do Promotor de Justiça, Dr. Enéas de Vasconcelos, uma questão muito sensível ao se centralizar a política pública nos empreendimentos habitacionais: quando não se tem o repasse de verba do Governo Federal para a construção dos conjuntos, o Município e o Estado ficam sem prestar política pública substitutiva ou complementar, tornando esses dois últimos entes federativos e a população completamente dependente do Governo Federal. Este é um problema grande, especialmente, no contexto atual em que o Presidente da República, Jair Bolsonaro, diferentemente dos anteriores governos petistas, elegeu-se com pautas antissociais.

Tendo em vista esse problema, o Ministério Público tem cobrado respostas da Prefeitura de Fortaleza com relação à reabilitação de prédios ociosos no Centro, numa tentativa de estimular a diversidade de políticas de habitação do município. Essa proposta de solução foi trazida à 9ªPmJFOR pelo movimento da Pastoral do Povo da Rua, em reunião do dia 22 de setembro de 2015. Já em audiência extrajudicial, realizada no dia 29 do mesmo mês, a questão foi apresentada pelo *parquet* para o Poder Executivo. Na ocasião, foi proposto como encaminhamento que: “A Habitafor apresentará resposta quanto a destinação de prédios ociosos

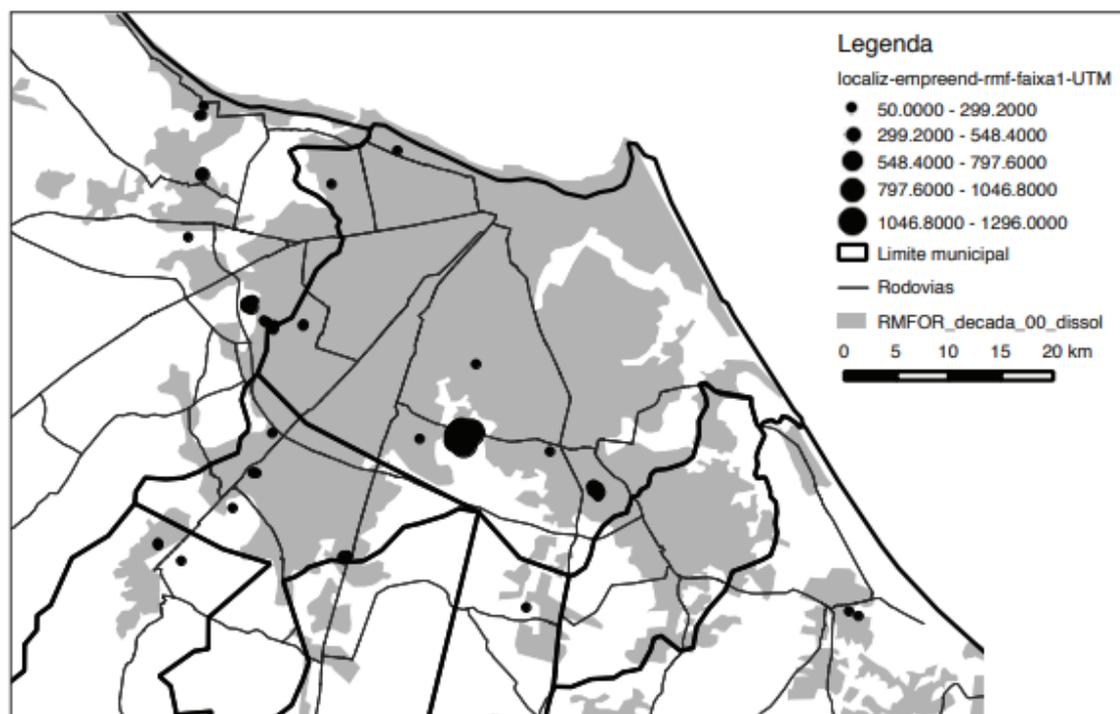
para a implementação de moradia, sendo confeccionado para os beneficiários contrato de uso” (MPCE, 2016, p. 72).

Além da falta de diversificação na implementação de políticas habitacionais na capital cearense, um segundo e desafiador problema, envolvendo o MCMV, se apresenta, especialmente, para a população em situação de rua beneficiadas pelas unidades: a periferização dos Empreendimentos Habitacionais e a falta de estrutura de serviços públicos no entorno. Segundo Clarissa Sampaio Freitas e Luis Renato Bezerra Pequeno (2015), quanto menor for a faixa ao qual se destina o Empreendimento e menor for a renda de quem é beneficiado (sendo o caso do público em questão) mais periférica a construção estaria localizada e com menos acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Analisando o contexto territorial da Região Metropolitana de Fortaleza, os autores (FREITAS; PEQUENO, 2015) elaboraram um mapa com os Empreendimentos aprovados ou em análise pela Caixa Econômica Federal, até dezembro de 2012, especificamente, para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, que mostra a periferização das classes mais baixas¹⁰⁴. A seguir, o mapa:

¹⁰⁴Sobre o início da implementação do MCMV em Fortaleza, expõe-se: “Com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida em 2009, a falta de alternativa para a produção de moradia de baixa renda em bairros dotados de infraestrutura ficou bastante evidente e passou a ocupar as páginas dos jornais locais no início de 2010. De fato, em um primeiro momento, a execução do programa para a faixa de 0 a 3 salários mínimos no município de Fortaleza ficou muito abaixo do esperado. A explicação para a dificuldade inicial era clara: os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizavam-se apenas nas áreas muito valorizadas, cujo preço inviabilizava a produção de unidades habitacionais de até 45 mil reais, como previa o programa” (FARIAS; PEQUENO, 2015, pág. 55).

Figura 5 - Empreendimentos do MCMV na faixa de 0 a 3 salários mínimos (até dezembro de 2012)



Fonte: Sistematizado por Clarissa Freitas com base em CEF/Gidur-CE.

A questão de se construir conjuntos habitacionais em zonas periféricas é péssima para a população em situação de rua, na medida em que esta é uma população que vive nos centros urbanos e, no caso, de Fortaleza, prioritariamente, no bairro Centro da cidade¹⁰⁵. Dessa forma, distanciando-se essas pessoas de seus locais originários, tiram-se delas o seu meio de sustento e de subsistência, uma vez que bairros afastados não dispõem dos recursos e das pessoas circulando, bem como, da estrutura de apoio e da rede socioassistencial que permeia o Centro de Fortaleza.

Isto porque a pessoa em situação de rua de Fortaleza interage ativamente com a cidade, se adaptando a ela e transformando o meio em que vive. Dessa forma, os empreendimentos habitacionais construídos nos limites de Fortaleza, a exemplo do enorme Residencial Cidade Jardim¹⁰⁶, no bairro José Walter, necessitaria de um investimento dobrado

¹⁰⁵ Sobre as pessoas em situação de rua que circulam pelo Centro de Fortaleza, ver no tópico 3.1.1.1.

¹⁰⁶ O Residencial Cidade Jardim é um empreendimento habitacional, fruto do Programa Minha Casa, Minha Vida, que contém 5.536 unidades habitacionais, distribuídos em 346 blocos. É o maior empreendimento de casas populares do Nordeste, com a previsão de gastos iniciais no valor total de R\$352.716.435,26, sendo que R\$347.098.836,69 foram aportados pela União e R\$5.612.062,57 pelo Estado do Ceará. O Cidade Jardim se localiza no bairro José Walter e, a 1ª Etapa que o mais próximo do Centro se localiza a 15km do Centro Pop do Centro. (CEARÁ, 2014)

do Estado para se construir toda uma rede de equipamentos comunitários, bem como, promover ações de geração de renda, para que essas pessoas beneficiadas não desistam da moradia e migrem para os centros urbanos novamente¹⁰⁷.

Com isso, uma das soluções que poderiam ser dadas seria a conjugação de políticas públicas de capacitação, de renda, e a facilitação do ingressos dessas pessoas que foram beneficiadas com uma unidade habitacional no mercado de trabalho. Acrescente-se a isto, a necessidade de disponibilização de serviços públicos, bem como de equipamentos da assistência social, nessas zonas afastadas para que se possa promover o contínuo acompanhamento mais próximo dessas pessoas em superação de rua que estejam em fase de ingresso na sociedade formal.

Contudo, novamente, não é isto o que se vê no município de Fortaleza. Não existe a conjugação necessária de políticas sócio-assistenciais, com foco em outros direitos sociais além do direito à moradia, que contemplem todas as pessoas em situação de rua que recebem as unidades habitacionais. O que há é a tentativa da Prefeitura de Fortaleza de aplicar projetos pilotos para amenizar essa falta de abordagem complexa de quem estava na rua e ingressa em um conjunto habitacional sem outros tipos de assistência. Na sequência, enxerto da audiência extrajudicial do dia 29 de novembro de 2019, promovida pela 9ªPmJFOR, com representante da Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, Sr. Emmanuel Fontenele Oliveira, para tratar especificamente sobre essa questão (MPCE, 2019, p. 314-315):

“O Sr. Emmanuel, representando a SDHDS, informou, sobre o Programa Housing First, que foi criado, originalmente, nos Estados Unidos da América e elaborado para o público específico de pessoas com deficiência mental e, posteriormente, estendido para as pessoas em situação de rua, no entanto, sem a pretensão de conjugar políticas de emprego (qualificação profissional) e de moradia.

Já para a aplicação do Programa no Município de Fortaleza, acrescentou que a Prefeitura de Fortaleza está em articulação com o Governo Federal, através do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do qual se conseguiu verba federal para ser aplicada em projeto-piloto com 20 pessoas em situação de rua e em estado de drogadição, durante 6 meses, sendo explorado dois eixos: i) a qualificação profissional; ii) a superação do estado de drogadição das pessoas em situação de rua.

Foi informado, entretanto, que os valores repassados não são suficientes para custear todo o projeto, conjugando políticas de habitação e de geração de empregos, e que a Prefeitura pretende articular tal política pública junto com o Programa Novos

¹⁰⁷ Há, nesse mesmo empreendimento Cidade Jardim, a notícia de pessoas que não conseguem se manter por si só no bairro José Walter e acabam por anunciar a venda de suas casas para retornar ao Centro Urbano da Cidade. Destaca-se uma matéria do G1 CEARÁ que identificou o anúncio de casas desse Residencial pelo valor de 30 mil reais ou menos. A reportagem destaca fala da Caixa Econômica Federal, banco financiador do Programa, que informa que a venda dessas casas, sem a quitação com a CEF, é nula. Expõe que: "Quem vende fica obrigado a restituir integralmente os subsídios recebidos e não participará de mais nenhum programa social com recursos federais. Já quem adquire irregularmente perderá o imóvel. Esta condição é informada ao beneficiário por ocasião da assinatura do contrato" (2015, online).

Caminhos 2, que teve o edital de chamamento público recentemente aprovado, para aplicar as políticas de capacitação e de geração de empregos para 144 pessoas.

Dra. Giovana questionou sobre a restrição do Programa Novos Caminhos às pessoas em situação de rua e em estado de drogadição.

Sr. Emmanuel informou que se trata de um projeto-piloto e que a verba já está destinada para pessoas em estado de drogadição, que representam 89% da população em situação de rua, mas que a intenção da Prefeitura era a de conseguir mais recursos, via emenda parlamentar na Câmara dos Vereadores, para, tanto estender o prazo do Programa para as 20 pessoas por mais dos 6 meses iniciais como para estendê-lo para outros públicos, além dos que estão em estado de drogadição.

Dra. Giovana informou que, paralelo a este programa Housing First, há a necessidade de se pensar políticas públicas de geração de emprego voltadas às pessoas que já estão dentro de suas moradias, no entanto, sem emprego.

Sr. Emmanuel informou que, em fevereiro, tendo em vista já haver recurso, será implantado um programa de empreendedorismo, com 100 horas de qualificação profissional, voltada para 40 pessoas inseridas no Programa Locação Social ou que conseguiram a moradia, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.”

Finalmente, ressalte-se as causas que levam o Programa Minha Casa Minha Vida a ter esses problemas de distanciamento dos aglomerados urbanos, como o Centro de Fortaleza, e de periferização das populações de baixa renda. Mostrar-se-á, adiante, que o problema, na verdade, se deu no momento da formação deste programa e que esse é o mesmo motivo que leva os programas municipais, como o Locação Social¹⁰⁸, a não terem sucesso na efetivação da moradia da população em situação de rua, qual seja: a falta de participação dos próprios sujeitos na elaboração e na execução dessas políticas públicas.

Explica-se devagar. Sobre o MCMV, o deslocamento da população de baixa renda que será beneficiada com unidades habitacionais para locais sem a disponibilização apropriada de serviços e de equipamentos públicos ocorre quando o próprio Estado deixa a cargo do mercado imobiliário a escolha pela localização do empreendimento e/ou passa a construir a política pública com o interesse de agradar e de satisfazer esse mercado. De acordo com os autores (FREITAS; PEQUENO, 2015, p. 50):

Infelizmente, na conjuntura política atual, quando o mercado imobiliário dispõe de condições favoráveis para ampliar-se na direção das classes intermediárias, observa-se que as políticas urbanas locais não têm sido capazes de viabilizar a produção imobiliária de baixo custo em um espaço efetivamente urbanizado. Abdicar de intervir no processo de formação do preço da terra urbana significa deixar para o mercado a tarefa de resolver a localização dos novos empreendimentos habitacionais para as faixas de renda mais baixas. Considerando isso, corre-se o risco de reviver um modelo de expulsão da população para bairros periféricos e desprovidos de serviços, aplicado pela política do BNH até a década de 1980. Para Rolnik e Nakano (2009), esse risco é um fato. Eles descrevem o pacote habitacional federal Minha Casa, Minha Vida como um exemplo de uma ação contraditória do governo federal ao induzir o aumento da demanda por terrenos infra estruturados sem requerer o uso dos mecanismos de ampliação do acesso à terra para a baixa renda (ROLNIK; NAKANO, 2009).

¹⁰⁸ Acerca deste Programa específico, ver no tópico 4.2.2.

Essa liberdade dada ao setor imobiliário para construir o empreendimento habitacional onde fosse mais rentável existe em virtude da própria finalidade de criação do Programa Minha Casa Minha Vida, que surgiu com o escopo principal de salvar as empresas da construção civil da crise de 2008 que ameaçava extingui-las¹⁰⁹. Dessa forma, como salvar tais empresas obrigando que as suas construções ocorressem em terrenos mais valorizados e que contém a infraestrutura necessária para o bom atendimento das populações de baixa renda? E mais: como permitir que a população que seria beneficiada aceite um Programa com essa proposta de afastá-las de seus centros urbanos ou se seus bairros originários?

Pois bem, caso tivesse havido participação da população de baixa renda e dos movimentos que as representa na formação dessa política pública, provavelmente, esse atual problema de localização dos empreendimentos habitacionais não teria acontecido, uma vez que, quando se oportunizou a participação popular, a exemplo mobilização feita no antigo Ministério das Cidades para a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua¹¹⁰, as questões como o direito de permanência dessas pessoas nos centros urbanos foram pautados e bem definidos, conforme dispõe o artigo 8º da referida Política Nacional:

Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

Estende-se esse problema de falta de participação popular à causa das falhas de outros programas a nível municipal, como o Locação Social, que tem como uma de suas finalidades retirar momentaneamente a população em situação de rua da Praça do Ferreira e não resolver a situação de vulnerabilidade social, e outros como o próprio projeto piloto Housing First que, conforme explicado pelo representante da SDHDS e exposto acima, foi desenvolvido, originalmente, nos Estados Unidos da América, em um contexto totalmente distinto e desconexo com a realidade fortalezense.

Além desses programas, um outro, de grande magnitude, é fruto de grande preocupação pela mesma questão de falta de participação popular na sua criação: o Programa Casa Verde e Amarela, recentemente instituído pela Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, implementado pelo Governo de Jair Bolsonaro para substituir o Programa Minha Casa

¹⁰⁹ Sobre a controversa origem do PMCMV, consulte-se o tópico 2.3.3.1.

¹¹⁰ Acerca da participação popular na construção da Política Nacional da população em Situação de Rua, ver em tópico 3.1.

Minha Vida. Elaborado em gabinetes fechados e sem qualquer diálogo com movimentos sociais, o Programa reduz as possibilidades de financiamento de unidades habitacionais e, diferente do MCMV, centraliza as ações realizadas no Governo Federal, diminuindo a participação de Estado e Municípios no desenvolvimento do Programa (BRASIL, 2020).

Em resposta a essa formulação apartada de quem serão seus beneficiários, o Casa Verde e Amarela, recebeu uma forte retaliação de seis movimentos populares urbanos¹¹¹ que emitiram uma nota de repúdio, afirmando que o Programa não resolve o problema do déficit habitacional e nega o direito social à moradia. Para além disso, muito menos do que o MCMV, que era defendido por alguns movimentos sociais de defesa da moradia, aparentemente, esse programa não permitirá a participavam dos movimentos na indicação de pessoas a serem beneficiadas pelas unidades¹¹². Então, sobre a sua criação sem qualquer diálogo com os setores populares, afirma a nota:

“Atualmente, no Brasil, não temos nenhum canal institucional e de diálogo das políticas urbanas do governo com a sociedade. O Ministério das Cidades foi destruído, e o Conselho Nacional das Cidades desmontado. Novamente as decisões são tomadas em gabinetes, verdadeiros balcões de negócios, geralmente alheios aos anseios e aos interesses da população e dos Movimentos organizados pelo direito à cidade e à moradia. (...) Entendemos que é fundamental resgatar o papel do Fundo e Sistema Nacional de Habitação de Interesse social, com participação popular, fortalecimento do papel das comunidades e dos Movimentos organizados pela moradia. Sem controle social e gestão democrática, isto é impossível no Brasil.” (BRASIL DE FATO, 2020, online).

Apesar disso, o Programa traz novidades interessantes do ponto de vista jurídico. A primeira é a mudança de foco da política pública habitacional. Deixa-se de privilegiar sobremaneira a construção de unidades habitacionais e passa-se a apresentar, como alternativa de redução do déficit habitacional, instrumentos como a regularização fundiária e as melhorias habitacionais (GAZETA DO POVO, 2020). A expectativa é a de que, de fato se destinem verbas substanciais para a realização dessas outras alternativas, que são mais baratas e que permitem a permanência do beneficiário nos seus bairros originários.

Entretanto, arrepia-se com a possibilidade existente de que essa mudança de foco da política habitacional seja apenas uma tentativa do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, de encerrar com o programa Minha Casa Minha Vida, que beneficiou milhões de famílias e que figura no imaginário popular como criação do PT, seu maior adversário político.

¹¹¹ Assinaram a nota os seguintes movimentos: Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Movimento dos Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

¹¹² Ver em tópico 2.3.3.1.

Segundo a citada nota de repúdio, as promessas em relação à regularização fundiária do Casa Verde e Amarela são ilusórias e, na realidade, não visam a segurança da posse, mas sim a financeirização das novas matrículas de imóveis que irão surgir.

Acrescente-se que a nota apresenta críticas ao programa em relação a não fixar a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como agentes financiadores das construções das unidades habitacionais que, eventualmente, forem feitas, demonstrando a preocupação do atual Governo em servir ao mercado financeiro. Expõe-se:

“A MP 996 não prevê aporte significativo de recursos orçamentários para produção habitacional, nem subsídios como havia no Minha Casa Minha Vida Faixa 1, que atendia famílias com renda até R\$ 1.800,00, em que as prestações não passavam de 10 % da renda pelo período de 10 anos. Agora, o foco do programa é abrir novas linhas de financiamento, com prestação mensal que chegará a 30% da renda por um período de 30 anos. Isto confunde o que é Moradia de Interesse Social com Produção de Moradias para o Mercado Imobiliário. Além disso, busca deixar de fora a Caixa e Bancos públicos, voltando-se principalmente ao interesse do mercado financeiro. A promessa de avançar na regularização fundiária deixa claro que o interesse não é para garantir segurança na posse, mas sim para criar “ativos” (novas matrículas a serem hipotecadas). Dessa forma, estarão utilizando os recursos que estavam previstos para a produção habitacional na preparação e fortalecimento da especulação imobiliária. (...)

Para agravar o quadro ainda mais, o Ministro do Desenvolvimento Regional foi explícito ao anunciar que não haverá novas contratações de Faixa 1 enquanto não forem concluídas as 180 mil unidades já contratadas, o que não deverá acontecer, uma vez que o atual governo vem atrasando o pagamento das obras em execução e atrapalhando o trabalho realizado pelas Cooperativas e Entidades. Isto tem gerado atraso nas obras, inviabilizando projetos, gerando prejuízos e desemprego.

Entendemos que iniciativas como esta, sem previsão adequada de subsídios, e sem estar acompanhada de instrumentos que combatam a especulação imobiliária nas cidades, tornará a terra ainda mais cara e distante de quem mais precisa de moradia” (BRASIL DE FATO, 2020, online).

Se realmente vai ser implementada essa política e se serão feitas as regularizações fundiárias e as melhorias habitacionais, só o tempo irá mostrar. Não obstante o duvidoso interesse do Governo Federal, levantado pela nota, em promover mudanças estruturais no foco das políticas habitacionais, o Município de Fortaleza vem se preparando para a implementação do Casa Verde e Amarela. De acordo com o assessor da habitafor, Dr. Silvestre Leite, em audiência extrajudicial realizada no dia 28 de agosto de 2020, afirmou-se que a Habitafor vem elaborando sua proposta de orçamento de 2021 para se alinhar às novas mudanças trazidas pelo novo programa do Governo Federal (MPCE, 2019).

Nesse sentido, o foco do orçamento municipal passa a se direcionar para as regularizações fundiárias e as discussões que envolvem a implementação dos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) das 10 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS - tipo 1), prioritárias. Apontou, ainda, para cinco focos na qual a Secretaria pretende desprender seus esforços orçamentários. São eles: “i) erradicação das áreas de risco; ii) lotes urbanizados; iii)

assentamentos precários; iv) assistência técnica; v) habitação no Centro da cidade” (MPCE, 2019, p. 834).

Destaca-se que as prioridades do município, desta vez, incluem a “habitação no Centro da cidade”. Isso se dá em razão da redução dos investimentos na construção de unidades habitacionais, previsto pelo Programa Casa Verde e Amarela, gerando a necessidade de o município destinar verba e ações específicas para a população em situação de rua, já que a regularização fundiária e as melhorias habitacionais destinam-se a quem já possui moradia, porém, sem a garantia do título ou em condições precárias, o que não se aplica a quem vive nas ruas.

Portanto, se o programa for realmente implementado, isso pode significar uma diversificação positiva na política habitacional e abre espaço para mudanças estruturais no espaço urbano, podendo este ser reorganizado de forma menos desigual. Todavia, recairá para Estados e Municípios o dever de desembolsar aportes financeiros para implementar políticas públicas locais, voltadas para a sua população em situação de rua, na medida em que, como exposto, reduzir-se-á, significativamente, a construção de unidades habitacionais.

Em contrapartida, caso o programa não seja implementado com eficiência, por ausência de liberação de recursos pelo Governo Federal para o desenvolvimento das ações, seria o fim de uma política habitacional, o MCMV, que, embora com suas problemáticas, possibilitou a construção de mais de 5 milhões de moradias¹¹³. Nesse sentido, é dever da Prefeitura de Fortaleza e do Governo do Estado do Ceará dialogar com o Executivo Nacional para que sejam destinadas verbas para Fortaleza e compete ao Ministério Público e à sociedade civil acompanhar a implementação dessa política nacional e garantir os espaços de diálogo com a sociedade para que a gestão democrática da cidade aconteça.

Dessa forma e com muito esforço conjugado, talvez sim, possa-se suprir o vício de formulação desse novo Programa, o Casa Verde e Amarela, que mal nasceu e já apresenta problemas de criação que levaram grandes Programas, como o Minha Casa Minha Vida, a apresentar problemas estruturais, como o distanciamento dos Empreendimentos dos centros urbanos de Fortaleza, que figura como robusta barreira para a efetivação da população em situação de rua. Mas, talvez não.

¹¹³ Sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, ver em tópico 2.3.3.1.

5 CONCLUSÃO

Tão logo expandiram-se os centros urbanos brasileiros, no século XX, começaram a surgir pessoas habitando às ruas. O histórico de descaso, a discriminação e a invisibilidade que se impõe à população em situação de rua, no Brasil, por parte da sociedade formal e do próprio poder público, figurou como uma barreira social de difícil transposição que fez com que essas pessoas não fossem vistas como prioridades por parte dos gestores, dentro do contexto de criação das cidades brasileiras.

Como herança desse histórico e tendo em vista que essa sociedade informal continua a sofrer os processos de discriminação e de invisibilidade, inclusive, na cidade de Fortaleza, observa-se a existência de políticas públicas voltadas para esse setor que não são efetivas na garantia do direito à moradia dessas pessoas, uma vez que basta olhar para as ruas da capital cearense, especialmente as do Centro, e perceber que estão lotadas de pessoas em situação de rua circulando.

Como resultado desta pesquisa, foram identificados três fatores ou desafios principais que se impõe à efetivação do direito social à moradia para a população de situação de rua do Município de Fortaleza. O encontro dessas respostas foi permitido a partir da análise da atuação do Ministério Público do Ceará no acompanhamento das políticas públicas destinadas àquela parcela populacional, especificamente, com a análise do desenvolvimento das ações da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, por meio do Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7. Mas, não somente. Observou-se que a atuação do MPCE se faz de forma efetiva também quando articuladas às atividades das outras Promotorias Cíveis, particularmente, as demais especializadas na Defesa da Habitação e da Cidadania.

Diante disso, a primeira dificuldade que se impõe à efetivação da moradia é a ausência de censos e pesquisas recentes e com dados confiáveis que quantifiquem e tracem um perfil da população em situação de rua de Fortaleza. Concluiu-se que a omissão em se quantificar esse público ocorre tanto pela União, quanto pelo Estado do Ceará e pelo Município de Fortaleza. Relativo à União, o primeiro e único censo foi realizado há mais de 10 anos, em 2008, para subsidiar a criação da Política Nacional da População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009). Já ao Estado, apesar de os Censos e Mapas de Risco Pessoal e Social - CEMARIS serem publicados a cada 2 anos, os dados são coletados efetivamente pelos Municípios e a última vez que a Prefeitura de Fortaleza realizou uma pesquisa nesse sentido foi em 2014, estando defasada.

Além de defasado, o Censo municipal é controverso na comunidade acadêmica e, como se mostrou ao longo do trabalho, até membros do próprio Poder Executivo reconhecem as falhas na realização do mesmo. Sendo assim, concluiu-se que, no tocante à quantificação desse público, é a ausência de um censo municipal recente, confiável e com metodologia dialogada com os próprios sujeitos interessados que mais dificulta a aplicação de políticas públicas exitosas que efetivem o direito social à moradia, na medida em que, sem se conhecer a demanda, em sua quantidade e perfil, não se tem como desenvolver políticas específicas que ataquem com precisão as razões que levam às pessoas a habitarem as ruas.

Como segundo fator que se estabelece como impeditivo para o sucesso na efetivação da moradia em Fortaleza, identificou-se a destinação de políticas públicas que não abordam a questão da situação de rua de forma complexa e articulada com a efetivação de outros direitos sociais. Nesse sentido, desenvolveu-se o estudo teórico dos direitos fundamentais e sociais e concluiu-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um ordenamento jurídico complexo que prevê que, para se ter efetivada a dignidade da pessoa humana, é necessária a articulação conjugada do direito à moradia aos direitos à alimentação, à saúde, à educação, ao transporte, à geração de renda, ao lazer, dentre outros. Isto porque o direito fundamental e social à moradia não se sustenta só com a casa, sendo necessárias diversas condições que tornem essa moradia digna, como as condições de habitabilidade, e uma série de serviços e de que equipamentos públicos no entorno.

Nesse sentido, refletiu-se acerca da atuação do Município na execução do Programa Locação Social que, além de não abordar o beneficiário em sua completude, não se propõe a tratar a condição de vulnerabilidade social. Constatou-se que, basicamente, o trabalho do Município e da sua Secretaria de Habitação, perante o beneficiário, é o de pagar as prestações do Aluguel, não se tratando as outras questões e dificuldades que cercam o indivíduo. Ademais a prestação se dá por 2 anos e, findo esse período, não há certeza de encaminhamento para moradia definitiva (unidade habitacional) ou certeza de concessão de outro benefício.

Além disso, expõe-se a aplicação desse programa, no segundo semestre do ano de 2018, que concedeu o auxílio do Aluguel Social especificamente para 101 pessoas que habitavam a Praça do Ferreira. Essa ação demonstrou a evidente instrumentalização da política pública para remover essas pessoas da Praça, em decorrência da realização do Natal de Luz, numa evidente intenção de não resolver a questão de moradia delas, mas de segregá-las ainda mais do convívio da sociedade formal. Essa atitude revela o quão discriminatória pode ser uma política pública simplista, sectária e paliativa, quando aplicada com fins higienistas, e o quanto

ela pode operar para piorar a condição de invisibilidade e de discriminação das pessoas em situação de rua.

Por último, identificou-se a terceira barreira que se coloca entre a pessoa em situação de rua e a efetivação do seu direito à moradia: a centralidade do Estado na construção de empreendimentos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida, como meio de resolver os problemas do déficit habitacional e da situação de rua e a dependência e comodidade financeira dos municípios em relação à União, com esse Programa, que os fazem não desenvolver outras ações ou utilizar-se de outros instrumentos de garantia da moradia. Ressaltou-se a distância em que os Empreendimentos Habitacionais são construídos dos centros urbanos, o que dificulta sobremaneira a permanência de uma pessoas em situação de rua em uma unidade habitacional, já que, como visto, esse público extrai seus recursos e meios de subsistência dos centros urbanos. Abordou-se a necessidade de estada dessas pessoas em locais com infraestrutura e com oferta de serviços públicos o que, nem sempre é disponibilizado nos empreendimentos habitacionais periféricos.

Reconheceu-se, ademais, a importância do Programa Minha Casa Minha Vida, na construção de mais de 5 milhões de unidades habitacionais, e as suas falhas, especialmente, no que tange à participação popular - dentre eles, de movimentos representativos da população em situação de rua - na sua elaboração. Essa falha, certamente, foi um dos fatores que permitiu ao mercado imobiliário a liberdade para a escolha dos locais onde iriam se localizar os empreendimentos da faixa de baixa renda da Região Metropolitana de Fortaleza, uma vez que uma das principais finalidades de se criar o Programa foi para salvar as empresas da construção civil da crise de 2008. O resultado disso é que os empreendimentos, cada vez mais, empurram as classe baixas para as zonas periféricas da cidade.

Acrescentou-se que esses vícios de formulação do MCMV, que desconsiderou a participação popular das camadas mais pobres, não são exclusivos deste Programa. Informou-se que outros Programas a nível municipal, como o Locação Social e o Housing First padecem do mesmo erro e tendem a não conseguirem contemplar as diversas necessidades que possuem as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Ademais, abordou-se a falta de participação na construção do mais recente programa nacional, o “Casa Verde e Amarela”, do Governo Federal.

Por fim, resta-nos as dúvidas acerca de como se dará a implementação deste novo Programa instituído, recentemente, pela Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020, que se propõe a reorganizar e dispor de novas diretrizes da política habitacional, calcada na realização de ações mais baratas do que a construção de unidades habitacionais, tais como, a

regularização fundiária e as melhorias habitacionais que, não se aplicam, a priori, à resolução da falta de moradia da população em situação de rua.

Informe-se que, a depender da forma de como for efetivado, implementando-se a gestão democrática da cidade e ouvindo os setores populares que habitam Fortaleza, essa nova política pública pode trazer instrumentos preciosos de garantia de permanência de pessoas de baixa renda nos centros urbanos da cidade. Em contrapartida, a depender das prioridades orçamentárias que o Governo Federal passe a traçar nos próximos anos, este programa pode significar a não efetivação das regularizações fundiárias e das melhorias habitacionais e, de quebra, significar o fim de um Programa que, efetivamente, promoveu a construção de diversas moradias populares, importante para quem vive nas ruas.

Cabe, portanto, caso essa medida provisória seja convertida em lei, à sociedade civil observar, fiscalizar e lutar pela participação no desenvolvimento deste novo Programa, bem como, elaborar com os gestores públicos as saídas para a aplicação do Casa Verde e Amarela na concretização do direito social à moradia para a população em situação de rua e compete ao Ministério Público do Ceará continuar acompanhando as discussões e fiscalizar as decisões tomadas pelo Município e pelo Estado na concretização das políticas habitacionais e, eventualmente, coibir àquelas que forem discriminatórias e que o poder público venha a desferir contra essas pessoas em situação de rua.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Déficit habitacional é recorde no País**: o déficit habitacional do país, que já era elevado, aumentou em mais de 220 mil imóveis entre 2015 e 2017, batendo recorde. 2019. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/noticias/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais/>>. Acesso em: 08 maio 2020.
- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA. Pastoral do Povo da Rua. 15 de março de 2011 Disponível em: <<https://www.arquidiocesedefortaleza.org.br/arquidiocese/pastorais-e-organismos/pastoral-do-povo-da-rua/>> Acesso em: 8 set. 2020.
- AULETE DIGITAL, Caldas. **O dicionário da língua portuguesa na internet**. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/bico>> Acesso em: 16 ago. 2020.
- BALEEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras**: 1891. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf?sequence=5> Acesso em: 20 abr. 2020.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Série colóquios de excelência; n 2.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 22 ago. 2020.
- BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 22 ago. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 30 mar. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, 1969. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. **População em Situação de Rua no Brasil: o que os dados revelam?** 2. ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2019. Disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_rua.pdf> Acesso em: 30 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Manual de Gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. 3. ed. Brasília, DF. Imprensa Nacional, 2017. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf> Acesso em: 30 mai 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Rua: Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, DF. 2009. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf> Acesso em: 30 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Lula e Marina Silva abrem encontro sobre lixo e cidadania**. DF. 2005. Disponível em:

<<https://www.mma.gov.br/informma/item/2743-lula-e-marina-silva-abrem-encontro-sobre-lixo-e-cidadania>> Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Justiça Federal do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública nº 0019792-38.2018.4.02.5101. Autor: Defensoria Pública da União Réu: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e outro. Relator: Juíza Maria Alice Paim Lyard. Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2019. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 2ª Região**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível

em:<https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&numero_processo=00197923820184025101&numero_chave=&numero_chave_documento=&hash=f2a36e7a403afdd64e3fd717c1cb6140> Acesso em: 30 mai. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. DOU: 26 de agosto de 2020. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv996.htm> Acesso em 6 set. 2020.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Moradia Adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em:

<<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225430>> Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Apelação/remessa Necessária nº 5005365-88.2019.4.02.0000. Relator: Desembargador Federal Sergio Schwaitzer. Rio de Janeiro, RJ, 27 de maio de 2020. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 2ª Região**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:

<https://eproc.trf2.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50053658820194020000&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=c9aed270548ef8e44ffb04cd02608b9> Acesso em: 31 mai. 2020.

BRASIL DE FATO. **Movimentos Populares Urbanos emitem nota contra novo programa habitacional federal**: Segundo documento Programa Casa Verde e Amarela não ajuda a resolver déficit habitacional e nega direito à moradia. 31 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/08/31/movimentos-populares-urbanos-emitem-nota-contrano-novo-programa-habitacional-federal>> Acesso em: 6 set. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

CANUTO, Elza Maria Alves. **Direito à Moradia Urbana: Aspectos da Dignidade da Pessoa Humana**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARTA CAPITAL. **Bolsonaro impõe menor orçamento da história ao Minha Casa Minha Vida**. 3 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-impoe-menor-orcamento-da-historia-ao-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 7 maio 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASAS de programa de governo são anunciadas em site de vendas no CE: Residências do 'Minha Casa Minha Vida' são vendidas por R\$ 30 mil na web. Presidente Dilma Rousseff inaugurou residencial em Fortaleza em 2014. **G1 Ceará**, 8 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2015/05/casas-de-programa-de-governo-sao-anunciadas-em-site-de-vendas-no-ce.html>> Acesso em: 8 set. 2020.

CAVALCANTE, Clênia Trindade Lucena. **As dinâmicas nas ruas de Fortaleza: Os processos e transformações nas vidas de pessoas às margens da cidade**. 2019. 96 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CEARÁ. **Governo do Estado entrega primeira etapa do Residencial Cidade Jardim**. 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/2014/02/25/governo-do-estado-entrega-primeira-etapa-do-residencial-cidade-jardim/>> Acesso em: 7 set. 2020.

CEARÁ. **Secretaria das Cidades**. 4 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/a-secretaria-2/&as_qdr=y15> Acesso em: 8 set. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). **CEMARIS - 2015:** Censo e Mapa de Risco Pessoal e Social do Estado do Ceará. Fortaleza-CE. Dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/02/censo_e_mapa_de_riscos_pessoal_e_social_do_estado_do_ceara_2015.pdf> Acesso em: 19 ago. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). **CEMARIS - 2017:** Censo e Mapa de Risco Pessoal e Social do Estado do Ceará. Fortaleza-CE. Setembro de 2018. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2019/01/cemaris_112018_01_2019.pdf> Acesso em: 19 ago. 2020.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS). **CEMARIS - 2018:** Censo e Mapa de Risco Pessoal e Social do Estado do Ceará. Fortaleza-CE. Julho de 2019. Disponível em: <<https://www.sps.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2019/11/CEMARIS-2018-PUBLICA%C3%87%C3%83O-compactado-1.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2020.

CEARÁ. **Lei Complementar Nº 72, de 12.12.08 (D.O. de 16.12.08).** Institui a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Lei.Complementar72-2008.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2020.

CEARÁ. **Lei nº 16.681, de 3 de dezembro de 2018.** Realiza alterações na estrutura organizacional das Promotorias de Justiça do ministério Público do Estado do Ceará. DOECE: 3 dez. 2018. Página 1. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/220310075/doece-03-12-2018-pg-1#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2016.681%20%2C%2003%20de,P%C3%9ABLICO%20DO%20ESTADO%20DO%20CEAR%C3%81.&text=1%C2%BA%20A%20estrutura%20organizacional%20das,alterada%20conforme%20disposto%20nesta%20Lei.>> Acesso em: 28 ago 2020.

CENSO da População em situação de rua em Fortaleza começa a ser feito em fevereiro: no levantamento de 2014, eram 1.718 pessoas em situação de rua na capital. **O POVO Online**, 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/01/28/censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-em-fortaleza-comeca-a-ser-feito-em-fevereiro.html>> Acesso em: 2 set. 2020.

CENSO revela perfil de moradores de rua. **O Estado**, 2014. Disponível em: <<https://www.oestadoce.com.br/geral/censo-revela-perfil-de-moradores-de-rua/>> Acesso em: 16 ago. 2020.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia.** São Paulo: Ática, 2000. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4553211/mod_resource/content/2/Convitea-Filosofia.pdf> Acesso em: 09 abr. 2020.

CNEWS. **Censo sobre moradores de rua será feito em 2020, diz RC:** Ministério Público recomendou que Fortaleza apresenta informações sobre realização do censo para quantificação dessa população. 2 set. 2020. Disponível em: <http://cnews.com.br/cnews/noticias/141893/censo_sobre_moradores_de_rua_sera_feito_em_2020_diz_rc> Acesso em: 2 set. 2020.

CORTE em orçamento prejudica programas de assistência social no Ceará: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), considerados pilares do Sistema Único de Assistência Social, foram os mais afetados no interior. Diário Do Nordeste, 24 jul. 2019. Disponível em <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/corte-em-orcamento-prejudica-programas-de-assistencia-social-no-ceara-1.2127039>> Acesso em: 19 ago 2020.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Editora das Américas S/A, 2006. eBooksBrasil. Tradução Frederico Ozanam Pessoa de Barros. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua**. Coleção: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais. ISBN 978-85-67311-30-2. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf> Acesso em 3 set. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DICIO, Dicionário Online de Português. **Parquet**: Significado de Parquet. 7 out. 2016. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/parquet/>> Acesso: 22 ago. 2020.

ESPANHA. Constituição (1978). **Constitución Española**. Madrid, 1978. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>> Acesso em: 07 abr. 2020.

ENTENDA em 1 minuto: benefícios do Programa Casa Verde e Amarela. Gazeta Do Povo, 1 set. 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/entenda-em-1-minuto-mudanca-casa-verde-amarela/>> Acesso em: 7 set. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: direitos reais**. 13. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

FARIAS, Tadeu Mattos; DINIZ, Raquel Farias. População em situação de Rua e Direito à Cidade: invisibilidade e visibilidade perversa nos usos do espaço urbano. In: FARIAS, Tadeu Mattos; DINIZ, Raquel Farias. **Vozes, Imagens e Resistências nas Ruas: a vida pode mais!** 2019, Natal. Edufrn: 2019. p. 34-62. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/28193>. Acesso em: 07 jun. 2020.

FORTALEZA. Câmara Municipal. **Frente Parlamentar em Defesa da Pessoa em Situação de Rua discute remoção de pessoas da Praça do Ferreira**. 19 set. de 2019. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/2019/09/17/frente-parlamentar-em-defesa-da-pessoa-em-situacao-de-rua-discute-remocao-de-pessoas-em-situacao-de-rua-na-praca-do-ferreira/>> Acesso em: 19 ago. 2020.

FORTALEZA. Câmara Municipal. **Terra de luz e de vida:** Fortaleza celebra 294 anos de muitas histórias e conquistas. 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.cmfor.ce.gov.br/2020/04/13/terra-da-luz-294-anos-de-muitas-historias-e-conquistas/>> Acesso em: 19 ago. 2020.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.579, de 12 de maio de 2015.** Regulamenta o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza, na forma que indica. Fortaleza, CE. DOM: 14 de maio de 2015. Disponível em <<https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario?objectId=workspace://SpacesStore/631d464d-492c-4870-a2a0-4f4831e2fa06;1.1&numero=15521>> Acesso em: 6 set. 2020.

FORTALEZA. **Decreto nº 14.172, de 22 de fevereiro de 2018.** Altera o Decreto nº 13.579, de 12 de maio de 2015, que regulamenta o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza, na forma que indica. Fortaleza, CE. DOM: 28 fev. 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/CE/FORTALEZA/LEI-10680-2018-FORTALEZA-CE.pdf>> Acesso em: 06 set. 2020.

FORTALEZA. **Lei nº 10.328, de 12 de março de 2015.** Redefine o Programa Locação Social no âmbito do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, CE. DOM: 24 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/89005505/dom-for-normal-24-03-2015-pg-1>> Acesso em: 6 set 2020.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. Canal Habitação. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional.** 7 dez. 2016. Disponível em: <<https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/a-habitafor.html>> Acesso em: 24 nov. 2019.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. Canal Habitação. **Sorteio Habitacional.** 9 dez. 2016. Disponível em: <<https://habitacao.fortaleza.ce.gov.br/inicio/sorteio-habitacional.html>> Acesso em: 12 maio 2020.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **SDHDS - Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.** Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-333>> Acesso em: 19 ago. 2020.

HOLANDA, Jorge Garcia de. **O Sistema da Rua em Ação:** uma etnografia com moradores de rua em fortaleza (CE). 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. In: Coloquio Internacional de Geocrítica, 10. 2008. Barcelona, **Anais...** Barcelona: Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>> Acesso em: 27 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>> Acesso em: 08 jun. 2020.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo**: Diário de uma favelada. 10. ed. São Paulo: Ática, 2014. Ilustração Vinícius Rossignol Felipe.

LISBOA, Roberto Senise; NONAKA, Gilberto. Valorizar Experiências para Satisfazer a Sociedade: Réquiem para o Ministério Público pré-constitucional. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. v. 1. p. 97-114, 2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/issue/archive> Acesso em: 22 ago. 2020.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, Legislação e Desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> Acesso em: 1 maio 2020.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS DE ABREU, João Maurício. Construção histórica do modelo proprietário no Brasil: apresentação de uma hipótese sobre o direito à moradia / The historical frame of property model in Brazil: a hypothesis about housing rights. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 213 - 239, jul. 2014. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/7354/9252>>. Acesso em: 21 maio 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ato Normativo Conjunto N° 002/2019**: Regulamenta a implantação do SAJ-MP (Sistema de Automação do Ministério Público) no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do MPCE: 8 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/02/Ato-Normativo-Conjunto-n%C2%BA-002-2019-regulamenta-a-implanta%C3%A7%C3%A3o-do-SAJ-MP.pdf>> Acesso em: 4 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **CAOCIDADANIA**: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa da Cidadania, do Idoso, da Pessoa com Deficiência e da Saúde Pública. 3 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/caocidadania/>> Acesso em: 2 fev. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Estrutura Organizacional**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/portal-da-transparencia/planejamento-estrategico-plano-pluriaanual/estrutura-organizacional/>> Acesso em: 24 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. 9ªPmJFOR. **Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7 (autos digitais do SAJ)**. Trata da implementação de políticas públicas relacionadas à moradia para pessoas em situação de rua. Sistema de Automação da Justiça, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. 9ªPmJFOR. **Inquérito Civil Público nº 06.2015.00000780-7 (autos físicos)**. Trata da implementação de políticas públicas relacionadas à moradia para pessoas em situação de rua. (Antigo Inquérito Civil nº 08/2016), 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **População em Situação de Rua: Guia de atuação do MPCE.** Fortaleza: MPCE, 2017. Realização: CAOCIDADANIA - Centro de Apoio Operacional da Cidadania. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/01/Manual_CAOCidadania_PSR_DIGITAL-1.pdf> Acesso em: 1 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 36/2016 - OECPJ:** disciplina e regulamenta a instauração e tramitação dos feitos extrajudiciais cíveis nas questões de interesse ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis no âmbito do Ministério Público do Ceará. Diário Oficial do MPCE: 14 de julho de 2016. Caderno 1: Administrativo. Fortaleza, ano VII - ed. 1481. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n.-036.2016-OECPJ.pdf>> Acesso em: 3 set. 2020.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Na medida da Pessoa Humana:** Estudos de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2016.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T.. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, [S.l.], v. 18, n. 35, p. 15-32, mar. 2016. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2016-3501/19135>>. Acesso em: 06 maio 2020.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. **Conhecer para lutar:** cartilha para formação política. 2010. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf> Acesso em: 8 set. 2020.

PRAÇA do Ferreira recebe ato público pelas pessoas em situação de rua: durante o momento, intervenções artísticas, como música e teatro foram propostas com pessoas moradoras da praça. **O POVO Online**, 19 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/12/19/praca-do-ferreira-recebe-ato-publico-pelas-pessoas-em-situacao-da-rua.html>> Acesso em: 18 ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe:** una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat. Nairobi: ONU-Habitat, 2015. Disponível em: <<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/D%C3%A9ficit%20habitacional.pdf>> Acesso em: 8 mai. 2020.

PERLMAN, Janice E. **O Mito da Marginalidade:** Favelas e política no Rio de Janeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. Prefácio Fernando Henrique Cardoso.

PIZZATO, Rejane Margarete Acherolt. A trajetória do protagonismo dos grupos e dos movimentos da população em situação de rua. (Artigo de Livro) **A Rua em Movimento:** debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre. 1. ed. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012. Organizadores: Aline Espindola Dornelles, Júlia Obst e Marta Borba Silva.

POLITIZE. **O que aconteceu no escândalo do Mensalão?** Publicado em 22 de agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>> Acesso em: 8 set. 2020.

PORTUGAL. Constituição (1976). Revisão Constitucional [2005]. **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa, 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>> Acesso em: 07 abr 2020.

RODRIGUES, Lídia Valesca Bomfim Pimentel. Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre a efetivação de direitos em Fortaleza. **Conhecer**: Debate entre o público e o privado, Fortaleza, v. 8, n. 20, p.88-99, jan. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 02, p. 65-119, jul./set. 2003. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf> Acesso em: 23 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais como “Cláusulas Pétreas”. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, 3(5): págs. 78-97, jul/dez. 2003. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/828/355>> Acesso em: 21 abr. 2020.

SAMPAIO FREITAS, Clarissa; BEZERRA PEQUENO, Luis Renato. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 1, p. 45-49, 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951512004.pdf>> Acesso em: 7 set. 2020.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN Ivaldo. A Situação de Rua para Além de Determinismos: explorações conceituais. (Artigo de Livro). **A Rua em Movimento**: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 212, p. 89-94, jun. 1998. Trimestral. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47169/45637>>. Acesso em: 07 abr. 2020.

SILVA, Tiago Lemões da. **De Vidas Infames à Máquina de Guerra**: Etnografia de uma luta por direitos. 298 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade:** ADI 939-7 - DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ: 18/03/1994. Livraria do Supremo, 2008.

Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>> Acesso em: 22 abr 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Instituto de Arte e Cultura. Curso de Jornalismo. **Projeto Além do Papelão.** 2018. Disponível em:

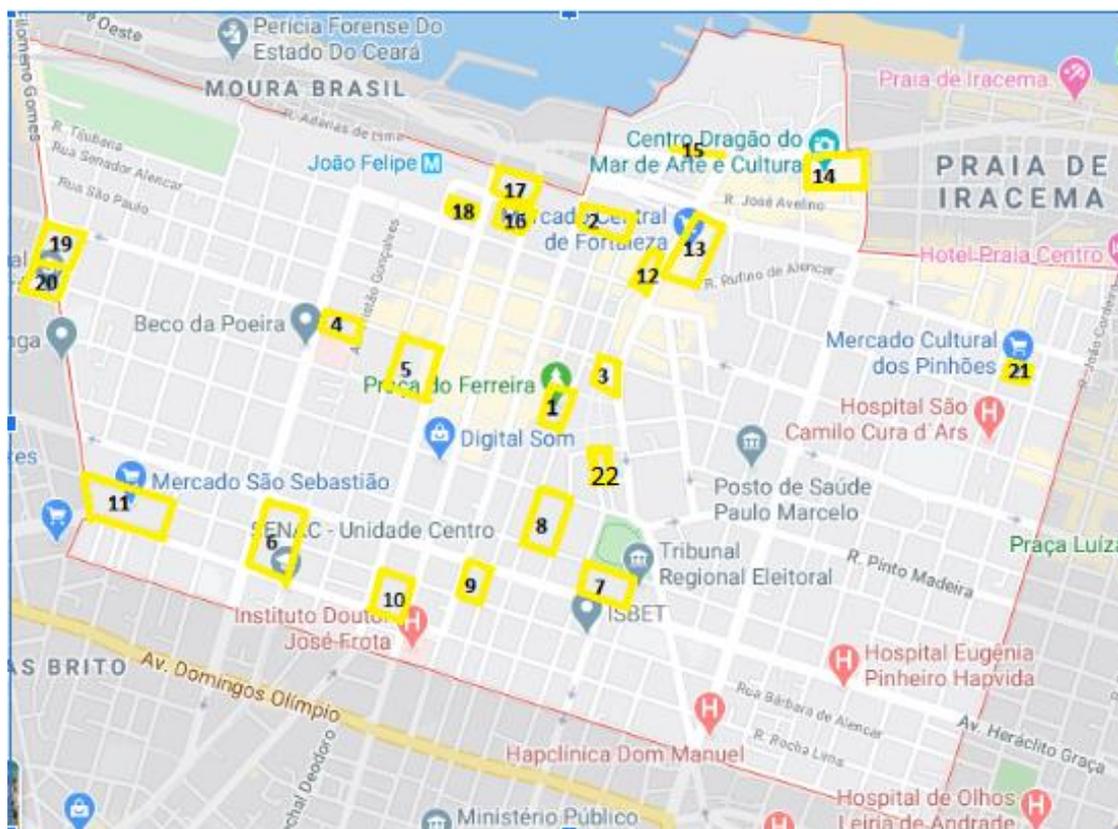
<https://alemdopapelao.wixsite.com/especial/alem-do-papelao>. Acesso em: 07 jun. 2020.

VIANA, Raquel de Mattos et al. Carências Habitacionais no Brasil e na América Latina: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano: o papel do ônus excessivo com aluguel urbano. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 29, n. 56, p. 287-305, fev. 2019. Trimestral.

Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/18972>> Acesso em 7 mai. 2020.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. **O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Sociais.** 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015.

ANEXO A - MAPA DAS PRAÇAS DO CENTRO DE FORTALEZA-CE¹¹⁴



- | | |
|---|-----------------------------|
| 1 - Praça do Ferreira | 19 - Praça Gustavo Barroso |
| 2 - Passeio Público | 20 - Colégio Liceu do Ceará |
| 3 - Praça dos Leões | 21 - Mercado dos Pinhões |
| 4 - Praça da Lagoinha / Capistrano de Abreu | 22 - Praça dos Voluntários |
| 5 - Praça José de Alencar | |
| 6 - Acal / Praça da Igreja São Benedito | |
| 7 - Praça da Igreja Coração de Jesus | |
| 8 - Praça da Justiça Federal | |
| 9 - Praça do Carmo | |
| 10 - Praça da Bandeira | |
| 11 - Mercado São Sebastião | |
| 12 - Praça da Sé | |
| 13 - Mercado Central | |
| 14 - Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura | |
| 15 - Calçada da Secretaria Estadual da Fazenda | |
| 16 - Teatro Carlos Câmara | |
| 17 - Emcetur / Centro de Turismo do Ceará
(prisão que virou mercado de artesanato) | |
| 18 - Praça da Estação | |

¹¹⁴ Imagem do mapa do Centro de Fortaleza, obtida através do site Google Maps, e demarcada pela autora com as informações extraídas do Projeto Além do Papelão.