

Rafael de Sá Menezes: O direito à moradia da população de rua

Continuação da [parte 1](#).

O Supremo Tribunal Federal, pelo ministro Alexandre de Moraes, convocou audiência pública no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) DF 976, para ouvir o ministro Ricardo Lewandowski, no respeito da situação da população de rua [\[1\]](#).



No texto anterior, iniciei a análise da questão aportando

elementos para o reconhecimento da moradia como o problema central e imediato na situação de rua (Parte 1); agora, pretendo apontar os avanços recentes do STF na tutela do direito à habitação e, por fim, sustentar a existência do Estado de Coisas Inconstitucional na questão da moradia da população de rua (parte 2).

Da justiciabilidade ao reconhecimento da violação sistemática do direito à moradia em um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)

O STF tem avançado sensivelmente na tutela do direito à moradia. Há alguns anos, a principal discussão da Corte Suprema nesta temática dizia respeito à questão da penhora do imóvel residencial do fiador em contrato de locação [\[2\]](#), matéria de alcance bastante limitado na efetivação do direito em tela. No entanto, diversas decisões mais recentes do STF têm reconhecido não apenas a justiciabilidade [\[3\]](#) deste direito constitucional, como dado a ele efetividade inédita, por sua potencial amplitude, no direito brasileiro.

Uma decisão da maior importância neste sentido foi proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski na Ação Cautelar 4.085—SP, na qual houve suspensão de uma ordem de reintegração de posse com base na proteção do direito à moradia, "*em especial quando o cumprimento da ordem judicial é levada a efeito por força policial desacompanhada de maiores cuidados com o destino dos evictos*".



Em outro caso, o ministro Edson Fachin entendeu que *"é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares"* e que *"Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la"* (ARE 913.304 AgR).

Com a pandemia do coronavírus, a corte passou a decidir sistematicamente pela proteção de coletividades vulneráveis sujeitas a remoções forçadas, seja na ADPF 828-DF, relatada pelo ministro Roberto Barroso, seja em casos mais específicos como a Rcl 50.595, relatora: ministra Rosa Weber ou a Rcl 49.997 AgR, relator: ministro Gilmar Mendes.

Agora, o STF se defronta com demanda relacionada às pessoas em situação de rua, uma população obviamente excluída do direito à moradia, mas cujas políticas públicas cronicamente passam ao largo de tal direito. Poder-se-ia pensar que bastaria ao Supremo reconhecer na ADPF-DF 976 a violação do direito à moradia da população de rua. Porém, dada a complexidade da matéria submetida ao controle jurisdicional constitucional do STF, é premente que se recorra à técnica jurídica do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), reconhecendo-o, em especial, no direito à moradia da população de rua.

Esta técnica foi desenvolvida inicialmente pela Corte Constitucional colombiana [\[4\]](#) com a finalidade de lidar com graves e sistemáticas violações de direitos fundamentais de diversas pessoas, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas. A sua aplicação instaura potencialmente um verdadeiro processo estrutural, por meio do qual diversos entes federativos e diversos órgãos públicos são chamados a tomar providências para sanar estas falhas, que dependem de providências variadas de diversas autoridades e poderes estatais. Por tal técnica, o Judiciário atua para a determinar ou incentivar a criação e implementação de políticas públicas, fazendo prevalecer a correta interpretação e aplicação da ordem jurídica, sanando omissões estruturais do poder público.

Nesse sentido, trata-se de uma técnica para o Poder Judiciário lidar com condutas omissivas e comissivas do Estado em determinado assunto. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, na Medida Cautelar na ADPF 347, de relatoria do ministro Marco Aurélio.

São requisitos para a caracterização do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI): a violação sistemática e reiterada de direitos fundamentais; a ocorrência de falhas estruturais por fatos omissivos ou comissivos dos poderes públicos; que a solução dos problemas em questão envolva a adoção de medidas complexas e diversas por vários órgãos estatais.



Parece cristalino que a questão da moradia das pessoas em situação de rua está em Estado de Coisas Inconstitucional. Inexistem políticas públicas habitacionais específicas para esta população. Nem mesmo as políticas de abrigos emergenciais são suficientes para acolhê-las. Há reiterada, sistemática e persistente violação do direito à moradia, assegurado não apenas pelo artigo 6º da Constituição Federal, mas por todo o Bloco de Constitucionalidade [5] brasileiro, conformado pelas normas constitucionais e por diversos Tratados Internacionais de Direitos Humanos do qual o Brasil é signatário [6], além da própria Declaração Universal de Direitos Humanos.

Tal decorre de omissões e de políticas públicas equivocadas, explicitando falhas estruturais por fatos omissivos e comissivos dos poderes públicos. Podemos começar falando da invisibilidade da população de rua no Censo Demográfico, já que o IBGE sequer consegue contar quantas pessoas vivem nesta situação [7]. Do ponto de vista legal, apesar de amplas garantias constitucionais, há omissão legislativa relevante na questão da situação de rua. No nível federal, não há lei geral sobre políticas para a população em situação de rua. Um Decreto Presidencial, nº 7.053/2009, acaba por fazer as vezes de tal lei ao instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua, além de criar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Tal decreto é resultado da mobilização política "improvável" de pessoas em situação de rua que passam a se organizar ativamente na luta por direitos, numa *"virada histórica de organização da população de rua, com o aparecimento de novos contornos de movimentos organizados e articulados pelas pessoas em situação de rua como protagonistas"* [8].

O Decreto estabelece em seu artigo 7º, inciso I, como objetivo da Política Nacional para a População em Situação de Rua *"I – assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda"*. No mesmo artigo, no § 4º, prevê que *"A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal"*.

Apesar de editado em 2009, não é difícil perceber que não foi cumprido o objetivo de assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de moradia. Tampouco há articulação consistente entre a rede de acolhimento temporário e os programas de moradia popular. A população de rua tem crescido no país, apesar da expansão do parque habitacional, em especial por meio do programa Minha Casa, Minha Vida [9]. Em 2009, a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua contou 31.922 pessoas em situação de rua nos 71 municípios pesquisados [10]. A partir de tal pesquisa, o Ipea estimou aquele número de 92.515 pessoas em 2012, que simplesmente cresceu para 221.869 em 2020 [11]. Atualmente, o CadÚnico é uma das principais referências para mensurar a quantidade de pessoas em situação de rua e os números têm crescido constantemente. Dados de setembro de 2022 apontam para 205.816 pessoas cadastradas como estando em situação de rua [12].



Diante deste quadro, é necessário enfrentar o fato de que a população de rua é sistematicamente privada do direito à moradia em razão de ações e omissões estatais. A principal omissão decorre da ausência de políticas habitacionais que contemplem os mais pobres [13], em especial a população de rua. As políticas existentes são baseadas principalmente em financiamento habitacional bancário e exigem a comprovação de renda para acesso ao crédito. Além disso, como já anotado, ações baseadas principalmente em assistência social e no modelo "etapista" não apenas perpetuam a situação de rua, como distanciam as pessoas nesta situação de um possível atendimento habitacional, já que boa parte dos recursos públicos é utilizada, inadequadamente, para manter abrigos emergenciais [14].

Diz-se inadequadamente por que a implementação do direito à moradia não pode se basear em paradigmas de "atendimento emergencial", devendo oferecer soluções permanentes. Diferencia-se, assim, o direito ao abrigo do direito à moradia. Isto porque o direito humano à moradia é não apenas o direito a ter um teto sobre a cabeça, mas também o de ter acesso a um local em que haja segurança legal da posse; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização razoável; disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; e adequação cultural (Comentário Geral nº 4 do ECOSOC – Conselho Econômico e Social, da ONU). Daí a conclusão de que estar em abrigos emergenciais não é suficiente para satisfazer o direito à moradia: *"o direito ao abrigo deve ser visto como um direito temporário, evanescente, destinado a um atendimento emergencial pelo poder público, a partir do qual exsurge desde logo o dever deste de promover o acesso à moradia digna"* [15].

Portanto, há violação do direito à moradia da população de rua não apenas pela omissão, mas também pelas ações *tecnicamente inadequadas* das políticas públicas voltadas a esta população. Tal violação pode ser caracterizada como sistemática na medida em que há um sistema de exclusão habitacional das pessoas em situação de rua, sustentado por aquelas ações e omissões estatais.

Parece uma afirmação evidente a de que falta moradia para pessoas em situação de rua. Mas tal evidência não encontra correspondência nas políticas públicas desenvolvidas para esta população, que são amplamente baseadas na assistência social, especificamente em certos modelos de assistência social desvinculada do atendimento habitacional. Consciente ou inconscientemente, tais modelos de assistência social adotam os paradigmas etapistas, pelos quais a pessoa em situação de rua deve ser preparada passo a passo para a "inserção social" produtiva, alcançando sua autonomia e independência ao final do processo.

Na prática, as políticas públicas assistenciais se perpetuam sem solução de continuidade alguma com políticas habitacionais, inexistindo horizonte de acesso à moradia para pessoas em situação de rua. As políticas de abrigo emergencial e temporário se convertem em permanentes fontes de violação de direitos, em especial do direito à moradia.

Daí vislumbramos a complexidade das possíveis soluções destes problemas, que devem articular vários órgãos estatais para a adoção de diversas medidas, inclusive de natureza legislativa, administrativa e orçamentária. Um primeiro passo essencial é colocar as políticas de moradia em primeiro plano, acompanhadas das políticas de assistência social que se façam necessárias.



À guisa de conclusão, observa-se que pela primeira vez se colocará à prova em larga escala, nas dependências do STF, a Resolução CNJ N° 425 de 8/10/2021, segundo a qual “as pessoas em situação de rua terão assegurado o acesso às dependências do Poder Judiciário para o exercício de seus direitos, não podendo constituir óbice de acesso às unidades judiciárias e ao atendimento humanizado e personalizado” a vestimenta e condições de higiene pessoal, a ausência de identificação civil ou comprovante de residência ou até mesmo o não acompanhamento por responsável em caso de crianças e adolescentes (artigo 5º da Resolução). Até mesmo os "descalços" poderão adentrar no Tribunal Supremo para reivindicar seus direitos.

Pela primeira vez, enfim, o STF terá a oportunidade de contribuir amplamente para o aprimoramento das políticas públicas para a população de rua, reconhecendo o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) da situação de rua, para que, num futuro próximo, as pessoas nesta situação não precisem mais andar descalças ou dormir sem um teto sobre suas cabeças. Um conhecido brocardo diz que "Dormientibus Non Succurrit Ius" (O direito não socorre os que dormem). Espera-se que desta vez o direito possa socorrer os que dormem nas ruas.

Referências

ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. Los Derechos Sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua, 2009.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural. In <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>, consulta em 8 de outubro de 2022.

KOHARA, Luiz; COMARU, Francisco; FERRO, Maria Carolina Ferro. Pela retomada dos programas de locação social, disponível em <https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-de-locacao-social/>, consulta em 24 de março de 2016.

LIMA, Julia. Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública. Orientadora: Prof. Marina De Cuffa. São Paulo, 2020.

MELO, Tomás. "Da Rua pra Rua": novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), in RUI, Taniele, MARTINEZ, Mariana, FELTRAN, Gabriel (orgs.), Novas Faces da Vida nas Ruas. São Carlos: Edufscar, 2016.



MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. O Caso Callahan v. Carey e o direito ao abrigo temporário como aspecto do direito à moradia. In *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Direitos das pessoas em situação de rua*, n. 3, 2017.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Moradia Primeiro: Novos Paradigmas nas Políticas Públicas para a População de Rua*. São Paulo: Dialética, 2022.

ONU, Conselho Econômico e Social, Resolução de 18 de junho de 2020, E/RES/2020/7, Habitação acessível e sistemas de proteção social para todos para enfrentar a situação de rua, item 7, p.4, tradução livre.

PADGETT, Deborah K.; GULCUR, Leyla; TSEMBERIS, Sam. Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse. *Research on Social Work Practice*, Vol. 16, No. 1, January 2006, 74-83.

RIDGEWAY, Priscila, ZIPPLE, Anthony M., The paradigm shift in residential services: From the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 1990, 13, 11-31, e P. J. Carling, Major mental illness, housing, and supports: The promise of community integration. *American Psychologist*, 1990, 45, 969-975.

PLEACE, Nicholas. The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective, *European Journal of Homelessness*, Volume 5, n. 2, dezembro de 2011, pp. 113-127.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metrôpole*. 2015, v. 17, n. 33, pp. 127-154.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas Anotações a Respeito do Conteúdo e Possível Eficácia do Direito à Moradia na Constituição de 1988, In *Cadernos de Direito*, v. 3, n. 5, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre o direito à moradia como direito humano e fundamental e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, In AMARAL JR., Alberto do; JUBILUT, Liliana Lyra, *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

TSEMBERIS, Sam. From Streets to Homes: the pathways to housing consumer preference supported housing model, *Alcoholism Treatment Quarterly*, 1999, v. 17, 1-2, 113-131.

TSEMBERIS, Sam, GULCUR, Leyla, NAKAE. Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. *American Journal of Public Health*, 94(4), 2004, pp. 651-656.

[1] Vide <https://www.conjur.com.br/2022-set-11/alexandre-convoca-audiencia-populacao-situacao-rua>



[2] I. W. SARLET, 2009.

[3] A questão da justiciabilidade dos direitos sociais é tormentosa e é bem explicitada por L. Ferrajoli, El derecho como sistema de garantías, p. 24, apud V. ABRAMOVICH, C. COURTIS, 2002, p. 40-41: "há que se reconhecer que para a maior parte dos direitos sociais, nossa tradição jurídica não elaborou técnicas de garantia tão eficazes como as estabelecidas para os direitos de liberdade. Porém, isto depende sobretudo de um (retraso) das ciências jurídicas e políticas, que até agora não teorizaram, nem desenharam um Estado social de direito equiparável ao velho Estado liberal, e permitiram que o Estado social se desenvolvesse de fato através de uma simples ampliação dos espaços de discricionariedade dos aparatos administrativos, o jogo não regrado de grupos de pressão e das clientelas, a proliferação das discriminações e dos privilégios e o desenvolvimento do caos normativo que elas mesmas denunciam e contemplam agora como 'crise da capacidade regulativa do direito'".

[4] Segundo C. CAMPOS, 2015, o instituto foi desenvolvido a partir da "Sentencia SU-559, de 6/11/1997. Na espécie, 45 professores dos municípios de María La Baja e Zambrano tiveram os direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais.

[5] Bloco de Constitucionalidade é o conjunto de normas de hierarquia constitucional, formado em geral pela própria Constituição e por tratados internacionais de direitos humanos.

[6] Por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (artigo 11, 1), e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (artigo V, e, iii), dentre outros. Vide, mais detalhadamente, I. W. SARLET, 2003.

[8] TOMÁS MELO, 2016, p. 49.

[9] Entre 2009 e 2019, o programa Minha Casa, Minha Vida entregou 4,3 milhões de unidades, estando ainda contratadas outras 1,4 milhões para construção.

[10] BRASIL, 2009.

[11] IPEA, Nota Técnica nº 73 – Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (Setembro de 2012 a Março de 2020), 2020.

[12] Consulta em <https://cecad.cidadania.gov.br/painel03.php>, em 8 de outubro de 2022.



[13] Sobre o maior programa de construção de moradias populares da última década, vide R. ROLNIK, 2015.

[14] Há poucos estudos ainda que subsidiem tal conclusão, sendo um dos mais importantes J. LIMA, 2020.

[15] R. MENEZES, 2017.

Meta Fields