

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

*Introdução crítica ao Direito Urbanístico*



**Universidade de Brasília**

**Reitora** : Márcia Abrahão Moura  
**Vice-Reitor** : Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora** : Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial** : Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Izabela Costa Brochado  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lidia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Verônica Moreira Amado

Volume 9

# O Direito Achado na Rua

---

## *Introdução crítica ao Direito Urbanístico*

### **Organizadoras e organizadores**

José Geraldo de Sousa Junior  
Nelson Saule Junior  
Adriana Nogueira Vieira Lima  
Henrique Botelho Frota  
Karoline Ferreira Martins  
Lígia Maria S. Melo de Casimiro  
Marcelo Eibs Cafrune  
Marcelo Leão  
Mariana Levy Piza Fontes  
Rodrigo Faria G. Iacovini  
Sabrina Durigon Marques

EDITORA



**UnB**

**Coordenadora de produção editorial** : **Equipe editorial**  
: Luciana Lins Camello Galvão  
**Revisão** : Jeane Antonio Pedrozo  
**Projeto gráfico e capa** : Cláudia Dias  
**Ilustrações** : Nazareno Afonso

: © 2019 Editora Universidade de Brasília

: Direitos exclusivos para esta edição:  
: Editora Universidade de Brasília  
: SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK, 2º andar,  
: CEP 70302-907, Brasília, DF  
: Telefone: (61) 3035-4200  
: Site: www.editora.unb.br  
: E-mail: contatoeditora@unb.br

: Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação  
: poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem  
: a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

I61            Introdução crítica ao direito urbanístico [recurso eletrônico] /  
                  organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior  
                  ... [et al.]. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2019.  
                  495 p. – (O direito achado na rua ; 9).

Formato: PDF.  
ISBN 978-85-230-0930-4.

1. Direito à cidade. 2. Movimentos sociais. 3. Direito  
urbanístico. I. Sousa Junior, José Geraldo de (org.). II. Série.  
CDU 34:711(81)

---

Impresso no Brasil

# Sumário

## PARTE I

### O DIREITO ACHADO NA RUA E UMA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA O DIREITO URBANÍSTICO

**Apresentação** ————— 16

**Nota ao prefácio** ————— 22

**Prefácio: Introdução ao Direito** ————— 24

*Roberto Lyra Filho*

**Os conflitos urbanos no Recife: o caso Skylab** ——— 30

*Boaventura de Sousa Santos*

**CAPÍTULO 1** ————— 66

Brasília, *urbs, civitas, polis*: moradia e dignidade humana

*José Geraldo de Sousa Junior e Alexandre Bernardino Costa*

**CAPÍTULO 2** ————— 78

Comentário ao texto: “Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab”, de Boaventura de Sousa Santos

*Eduardo Xavier Lemos*

**CAPÍTULO 3** ————— 82

Direito e espaço urbano: uma perspectiva crítica e progressista

*Marcelo Cafrune e Lucas P. Konzen*

**CAPÍTULO 4** ————— 86

O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras

*Benny Schvarsberg, Camila Maia Dias Silva e Flávia Pedrosa*

**CAPÍTULO 5** ————— 93

O Direito Urbanístico vai à cidade: por uma leitura jurídica inserida na produção conflitiva do espaço urbano

*Alvaro Pereira, Giovanna Bonilha Milano e Leandro Franklin Gorsdorf*

**CAPÍTULO 6** ————— 100

Entra em beco, sai em beco... Direitos, emergências e tensões em torno do direito à moradia

*Adriana Nogueira Vieira Lima, Liana Silvia de Viveiros e Oliveira e*

*Maria José Andrade de Souza*

<b>CAPÍTULO 7</b>	<b>108</b>
Existem instrumentos urbanísticos “progressistas” ou “regressistas”? Reflexões sobre uma possível “entrada” para pensar criticamente o Direito Urbanístico <i>Alex Ferreira Magalhães</i>	
<b>CAPÍTULO 8</b>	<b>116</b>
E a favela veio para o centro <i>Jacques Távora Alfonsin</i>	
<b>CAPÍTULO 9</b>	<b>123</b>
Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico <i>Julia Ávila Franzoni e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino</i> <i>Labá – Direito Espaço Política</i>	
<b>CAPÍTULO 10</b>	<b>130</b>
A produção da cidade ilegal: processos de estigmatização e criminalização de espaços urbanos <i>Alicia Soares, Ana Antic, Catarina Sula, Gabriel Carvalho, Gabriel Mariotto, Gianluca Biagini, Grazielly Rocha, Guilherme Novaes, Gustavo Formenti, João Sano, Laura Gonzaga, Leticia Kleim, Mariana Guerra, Marianna Haug, Raiany Boaventura, Samaerika Santos e Tais Fagundes</i> <i>Núcleo de Direito à Cidade</i>	
<b>CAPÍTULO 11</b>	<b>136</b>
Raça, espaço e direito: reflexões para uma agenda decolonial no Direito Urbanístico <i>Luana Xavier Pinto Coelho e Lorena Melgaço</i>	
<b>CAPÍTULO 12</b>	<b>144</b>
A cidade como um bem comum pilar, emergente do direito à cidade <i>Nelson Saule Júnior</i>	
<b>CAPÍTULO 13</b>	<b>153</b>
Iluminismo e cidade em Sergio Paulo Rouanet: pontos de partida para uma discussão sobre o direito à cidade <i>Wilson Levy</i>	

## PARTE II

### O DIREITO À CIDADE COMO PARADIGMA DO DIREITO URBANÍSTICO

#### **CAPÍTULO 14** 162

O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada

*Henrique Botelho Frota*

#### **CAPÍTULO 15** 171

O direito à cidade achado na rua e o ordenamento jurídico brasileiro

*Lígia Maria Silva Melo de Casimiro*

#### **CAPÍTULO 16** 178

O direito à cidade sob a lente dos intérpretes do Direito

*Daniel Gaio*

#### **CAPÍTULO 17** 186

Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade

*Rafael Soares Gonçalves*

## PARTE III

### ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

#### **CAPÍTULO 18** 194

“Ainda vão me matar numa rua”: direito à cidade, violência contra LGBTI+ e heterocisnormatividade na cidade-armário

*Claudio Oliveira de Carvalho e Gilson Santiago Macedo Júnior*

#### **CAPÍTULO 19** 202

Além do protesto: Movimento Pau de Arara reivindica a cidade

*Lauro Gurgel de Brito*

#### **CAPÍTULO 20** 208

Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará

*Marcela Monteiro dos Santos, Lucas Gollignac Lessa e Thais Oliveira Ponte*

#### **CAPÍTULO 21** 214

A capoeira como (re)significação do direito à vida urbana

*Álison Rafael de Sousa Lopes*

#### **CAPÍTULO 22** 223

A cidade como espaço de lutas por direitos: a política referencial de direito à cidade da Cese em sua atuação junto aos movimentos sociais

*Vanessa Pugliese*

## **CAPÍTULO 23** 232

Cidades para as Pessoas: experiências e desafios do direito à moradia e a participação popular na gestão urbana do município de Blumenau – SC

*Anamaria Teles, Carla Cintia Back, Feliciano Alcides Dias, Marilda Angioni e Luiz Guilherme Karpen*

## **CAPÍTULO 24** 240

Desafios para a concretização de direitos que brotam das lutas sociais: assessoria jurídica popular e o caso da ocupação urbana em Santo Antônio de Jesus-Bahia

*Leonardo Fiusa Wanderley*

## **CAPÍTULO 25** 248

O direito achado nas ruas do Rio: uma nova agenda do direito à cidade

*Enzo Bello e Gladstone Leonel Júnior*

## **CAPÍTULO 26** 255

Direito à moradia achado na rua e o poder judiciário

*Rafael de Acypreste e Alexandre Bernardino Costa*

## **CAPÍTULO 27** 265

Direito à moradia para as mulheres sob a ótica da autonomia: atuação e conquistas dos movimentos sociais

*Maiara Auck*

## **CAPÍTULO 28** 271

Direito ao trabalho e à moradia como indissociáveis ao direito à cidade: relato da experiência do programa Polos de Cidadania com uma cooperativa formada por trabalhadores com trajetória de rua

*Sielen Caldas de Vilhena, Ana Laura Gschwend Monteiro,*

*Barbara Franciele Oliveira Gualberto e Luísa Bergara de Souza*

## **CAPÍTULO 29** 278

O endireitamento da agenda urbana como efeito do poder conservador das ruas no golpe de 2016

*Rene José Keller e Suellen Bezerra Alves Keller*



**CAPÍTULO 30** 287

A função social da posse e moradia: direitos achados nas ocupações organizadas no centro de São Paulo

*Carmen da Silva Ferreira, Jomarina Abreu, Luciana Bedeschi*

**CAPÍTULO 31** 294

O jargão como delimitador de espaços urbanos – uma comunidade de travestis do bairro Sete Portas – Salvador (BA): uma análise à luz da Ecolinguística e do Direito Achado na Rua

*Tadeu Luciano Siqueira Andrade*

**CAPÍTULO 32** 304

Movimento Sociocultural Noitesuja e a luta pelo direito à cidade

*Amanda Nobre Alayon Mescouto da Silva, Amayna Beatriz Neves Farias Dantas da Cunha, Elis Silva de Carvalho, Leonardo Botelho dos Santos e*

*Maura Sabrina Alves do Carmo*

**CAPÍTULO 33** 310

Práticas urbanas insurgentes, pluralismo jurídico e assessoria popular na construção do direito à cidade: o caso do Ceas

*Elen Catarina Santos Lopes, Manoel Maria do Nascimento Junior e*

*Thaianna de Souza Valverde*

**CAPÍTULO 34** 316

Um projeto histórico de liberdade: a experiência dos ciganos Calon do bairro São Gabriel, em Belo Horizonte – MG, no processo de regularização fundiária

*Priscila Paz Godoy*

**CAPÍTULO 35** 325

Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política

*João A. Bazzoli e Nayara Gallieta Borges*

**CAPÍTULO 36** 332

População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

*Francisco das Chagas Santos do Nascimento*

**CAPÍTULO 37** 340

Os povos indígenas e as lutas pelo bem viver a cidade no Brasil

*Assis da Costa Oliveira, Isabella Cristina Lunelli e Renata Carolina Corrêa Vieira*

## PARTE IV

### O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO PARA A PROMOÇÃO DA POLÍTICA URBANA

#### **CAPÍTULO 38** **348**

Resistências urbanas e assessoria técnica, a arquitetura possível e necessária

*Caio Santo Amore, Leandro de Oliveira Coelho, Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Rafael Borges Pereira*

#### **CAPÍTULO 39** **358**

A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil

*Betânia de Moraes Alfonsin, Paulo Eduardo de Oliveira Berni e Pedro Prazeres Fraga Pereira*

#### **CAPÍTULO 40** **366**

O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios

*Mariana Levy Piza Fontes*

#### **CAPÍTULO 41** **375**

Direito Urbanístico e propriedade em um bairro autoconstruído de Salvador

*Raúl Márquez Porras*

#### **CAPÍTULO 42** **382**

Desafios de implementação do direito à cidade nas periferias brasileiras: a desinformação urbanística na ZEIS Bom Jardim

*Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas e Mariana Quezado Costa Lima*

#### **CAPÍTULO 43** **389**

Direito achado nas ruas, nos rios e nos mares: a regularização fundiária entre as funções arrecadatória e socioambiental do patrimônio da União

*Patricia de Menezes Cardoso*

#### **CAPÍTULO 44** **399**

Ocupação de edifícios em grandes cidades brasileiras: questões de regularização fundiária

*Edson Ricardo Saleme e Renata Soares Bonavides*

#### **CAPÍTULO 45** **406**

Orçamento participativo no Distrito Federal: um aprendizado urbano democrático e cidadão

*Nair Heloisa Bicalho de Sousa*

**CAPÍTULO 46** \_\_\_\_\_ 417

O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação

*Ivan Tamaki Monteiro de Castro e Livia Gimenes Dias da Fonseca*

**CAPÍTULO 47** \_\_\_\_\_ 424

O poder público e o instituto do tombamento na eficácia da preservação de imóveis no centro antigo da cidade de Salvador

*Lysie dos Reis Oliveira e Camila Celestino C. Archanjo*

**CAPÍTULO 48** \_\_\_\_\_ 432

Usucapião coletiva em litígio: os limites do sistema de justiça na interpretação do art. 10 do Estatuto da Cidade a partir do estudo de caso das ações do Bolsão Sabará, na cidade de Curitiba – PR

*Maria Eugenia Rodrigues Trombini e Alice Dandara de Assis Correia*

**CAPÍTULO 49** \_\_\_\_\_ 442

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e O Direito Achado na Rua no contexto da crise epistemológica da ciência moderna

*Paulo Somlanyi Romeiro*

**CAPÍTULO 50** \_\_\_\_\_ 449

A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana

*Karla Moroso, Benedito Roberto Barbosa, Orlando Santos Junior e*

*Fórum Nacional de Reforma Urbana*

**PARTE V**

RETRATOS DA PRODUÇÃO  
SOCIAL DO DIREITO  
URBANÍSTICO

**O Direito Urbanístico achado na rua** \_\_\_\_\_ 453

**Sobre os autores, as autoras, os  
organizadores e as organizadoras** \_\_\_\_\_ 483



# Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)<sup>1</sup> é uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos que atua como produtor de conhecimento e disseminador de reflexões em torno do Direito Urbanístico, tendo como fundamento a defesa do direito à cidade. Com atuação desde 2005, reúne profissionais, pesquisadores e estudantes e possui, dentre suas finalidades, o desenvolvimento de pesquisas que incidem sobre a reivindicação, desenho e implementação de políticas urbanas e ambientais, apoiando movimentos populares e outros atores sociais no que diz respeito à promoção do direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis.

Mais do que se preocupar com o desenvolvimento do direito urbanístico como uma disciplina hermética, o IBDU atua sempre no sentido de ampliar o debate, agregando conhecimentos variados e múltiplos, inclusive aqueles que surgem das práticas cotidianas dos movimentos sociais. Ao longo desses 14 anos de atuação, o Instituto constituiu uma ampla rede de associados, que congrega juristas, urbanistas, arquitetos, advogados e demais estudiosos da área do planejamento urbano, colocando-se como uma entidade que maneja a lei e tem em seu horizonte o que está além dela.

Com uma administração interna descentralizada, o IBDU tem como diretriz institucional uma atuação espalhada e descentralizada no território nacional, buscando incidir em todas as cinco macrorregiões do país e congregando narrativas diversificadas e perspectivas múltiplas do que é direito à cidade.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e quase duas décadas do Estatuto da Cidade, é possível constatar que houve significativo avanço da ordem jurídico urbanística no país, referenciada nos marcos das funções sociais da cidade e da propriedade, da gestão democrática das cidades e do bem-estar de seus habitantes, processo para o qual contribuímos ativamente, mesmo antes de nossa fundação. Diante do contexto de crise política e social vividas no país nos últimos anos, muitas dessas conquistas encontram-se sob ameaça. O Instituto encontra-se comprometido com a defesa dos valores e princípios consagrados por esta ordem, mobilizando seus associados e articulando-se com outros atores engajados na resistência aos retrocessos impostos.

Dentre suas linhas de atuação, é importante ressaltar, o IBDU tem o compromisso ainda de promover a reconstrução cotidiana do campo do Direito Urbanístico a partir do diálogo com interseccionalidades como gênero, raça e sexualidade. Ativamente participante da pesquisa acadêmica no Brasil, o Instituto edita e promove semestralmente a Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU), revista acadêmica que tem por iniciativa a difusão do pensamento crítico sobre temas relacionados à política urbana e suas implicações na ordem jurídica.

---

<sup>1</sup> Página na internet: <http://www.ibdu.org.br/>.

## Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos

O Núcleo de Estudos para a Paz e os Direitos Humanos (NEP)<sup>1</sup> representa a mais nítida iniciativa concernente aos direitos humanos no âmbito da Universidade de Brasília. Trata-se de uma unidade de pesquisa, organizada em perspectivas temáticas e interdisciplinares, administrativamente vinculada ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam). Congregando professores, estudantes, servidores, profissionais e investigadores de diferentes áreas, dedica-se o NEP à reflexão sobre o problema da paz e à promoção da dignidade da pessoa humana.

Basicamente, segue uma linha de atuação com o propósito de reunir pessoas e entidades públicas e privadas para debater e desenvolver novas formas de ensino e aprofundar a pesquisa sobre a paz e os direitos humanos a fim de que se estabeleçam relações recíprocas, neste campo, entre a sociedade e a universidade.

A concepção de direitos humanos a que se referem os objetivos do NEP deriva de um texto que serviu de ponto de partida para as discussões levadas a efeito no Colóquio sobre Direitos Humanos na América Latina, promovido, em 1987, em conjunto com a Fundação Dannielle Mitterrand (France-Libertes). Nesse texto, o NEP afirmou que, na América Latina, o problema dos direitos humanos compreende não somente a luta pelos direitos humanos da tradição liberal, como os direitos individuais, políticos e civis, e os direitos dos trabalhadores na pauta socialista, mas, também, a transformação da ordem econômica nacional e internacional, contra toda a marginalização, a exploração e as formas de aniquilamento, que impedem a possibilidade de uma participação digna nos resultados da produção social e o pleno exercício do direito à cidadania. A dignidade aí referida não exprime somente a ideia absoluta e abstrata de natureza humana, designativa dos direitos tradicionais. O NEP sustenta uma concepção abrangente desde a qual a noção de paz compreende um sistema complexo de relações políticas que dependem da estreita relação entre direitos humanos, democracia e liberdade.

O NEP se constitui como uma unidade de pesquisa, dirigida por um conselho deliberativo composto por todos os seus membros, o qual elege um coordenador e o seu vice, nomeados pelo reitor da Universidade. A maioria dos membros, incluindo aqueles diretamente ligados à Universidade, participam do Núcleo sem remuneração, exceto a participação em recursos de financiamento de pesquisa ou pró-labore e a remuneração derivada do contrato básico do professor ou servidor. A estrutura material e de pessoal de apoio é oferecida pela Universidade, por meio do Ceam.

Criado em 1º de dezembro de 1986, por ato do reitor e autorização do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe), o NEP registra resultados significativos, com reconhecimento nacional e internacional, conforme consta de relatórios anteriores (nomeação para o prêmio Unesco de Educação para os Direitos Humanos, candidatura indicada pela IPRA – International Peace Research Association; resenha de Andre-Jean Arnaud no nº 9, 1988, de *Droit et Societé*, Montcretien, Paris). Seus membros, qualificados em sua formação científica e experientes na prática de uma intervenção transformadora na sociedade, têm forte presença em eventos, com publicações de trabalhos e progressos em pesquisas nos campos da paz e dos direitos humanos, pela identificação de três linhas principais de pesquisa, a saber: O Direito Achado na Rua, Pesquisa para a Paz e Direitos Humanos e Cidadania.

---

<sup>1</sup> Texto originalmente publicado no primeiro volume da série *O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito*, em 1993.



## **PARTE III**

**Estratégias de atuação para  
concretização do Direito  
Urbanístico no Brasil**

## Capítulo 36

# População em situação de rua: direito à moradia, direito à cidade

---

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

---

## 1. Introdução

No Brasil, faltam dados oficiais que nos deem um panorama mais realista sobre o número de pessoas em situação de rua. Podemos citar como referências de esforços, nesse sentido, a pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social em 2008 que dava conta de que havia cerca de 50 mil pessoas vivendo em situação de rua no país naquele momento. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), desenvolveu metodologia que

considera 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 (Cadastro Único). (IPEA, 2016).

A estimativa apontou a existência, em 2015, de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil; e, por último, em consulta recente aos Relatórios de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social, na aba que quantifica os grupos populacionais tradicionais, encontra-se que, no mês de março de 2019, havia 119.636 famílias<sup>1</sup> em situação de rua inscritas no Cadastro Único.

A Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, traz, em seu artigo segundo, o conceito de população em situação de rua como sendo:

---

<sup>1</sup> O conceito de de Família no Cadastro Único inclui o modelo Unipessoal.



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.

Embora o Brasil tenha avançado, em relação a alguns países da América Latina,<sup>2</sup> ao produzir um conceito cujo objetivo é abarcar várias experiências que podem levar uma pessoa a vivenciar a situação de rua (pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a ausência da moradia convencional regular) e, na ausência da moradia, reconhecer a cidade como espaço de moradia e sustento (logradouros públicos e áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento), carecemos enormemente e urgentemente ampliar nosso olhar sobre o fenômeno da situação de rua para além da questão puramente numérica, com o esforço de atenção que nos demanda Bachelard (1993, p. 164) ao destacar que “no reino da observação científica com objetividade certa, a ‘primeira vez’, não conta. A observação pertence então ao reino das ‘várias vezes’”. Sigamos, então, seu conselho já que nos provoca poeticamente que “Pegar uma lupa é prestar atenção, mas prestar atenção já não será possuir uma lupa? A atenção, por si só, é uma lente de aumento” (BACHELARD, 1993, p. 165).

Tal aproximação nos ajudará a avaliar avanços alcançados nas propostas de políticas habitacionais para a população em situação de rua no Brasil a partir da participação e intervenção direta do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e outras entidades da sociedade civil organizada, nas instâncias de decisão e construção de políticas públicas do governo federal, mais especificamente no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua),<sup>3</sup> instituído pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, decreto que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Paradoxalmente, essa aproximação nos permite identificar também, após quase dez anos da publicação do Decreto nº 7.053/2009, que as discussões sobre o direito à cidade e à moradia estão longe de serem resolvidas, embora venham ganhando centralidade nas discussões do referido Comitê, especificamente a partir de julho de 2016, quando uma representante da Pastoral do Povo da Rua provocou a coordenação do Comitê ao relatar violações de direitos por parte de órgãos públicos nas áreas da saúde, do trabalho e da educação, que exigiam e exigem, no atendimento a pessoas em situação de rua, a apresentação de comprovante de residência ou endereço de referência. A existência ou não de um endereço ou de moradia passou a ser uma “linha de corte” de acesso aos direitos, criada pelo próprio Estado e que impede as pessoas em situação de rua de acessarem seus direitos e também de serem inseridas no Censo decenal do IBGE.

---

<sup>2</sup> Em seminário recente realizado em outubro de 2018 no Uruguai para discutir avanços e limites na implementação de políticas públicas para a população em situação de rua em seis países (Brasil, Uruguai, Chile, Colômbia, Paraguai e Costa Rica) verificou-se que países como Paraguai, Colômbia e Costa Rica ainda não possuem um conceito para a situação de rua.

<sup>3</sup> O Ciamp-Rua, segundo o Decreto nº 7.053/2009 é constituído paritariamente por representantes de nove órgãos do Governo Federal (Ministério dos Direitos Humanos, que o coordena, além de saúde, desenvolvimento social, educação, justiça, cidades, trabalho, esporte e cultura), e nove representantes da sociedade civil organizada, sendo cinco de entidades constituídas por pessoas com trajetória de rua, como é o caso do MNPR e quatro entidades que atuam em ações junto à população em situação de rua.

## 2. O fenômeno da situação de rua

Tanto no Brasil quanto no contexto internacional, é fundamental entender que a situação de rua é um fenômeno que se apresenta em todos os países, independentemente do seu grau de desenvolvimento econômico, variando nas suas causas. No relatório sobre Moradia Adequada como Componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado e Sobre o Direito à Não Discriminação Neste Contexto, apresentado pela consultora da ONU Leilane Farha ao Conselho de Direitos Humanos em dezembro de 2015, a situação de rua é definida como:

uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global urgente. Vem afetando todos os contextos socioeconômicos – as economias desenvolvidas, emergentes e em desenvolvimento, na prosperidade e austeridade. Trata-se de um fenômeno diverso, que afeta diferentes grupos de pessoas de diferentes maneiras, mas com características comuns. É um sintoma da incapacidade dos governos de reagir às crescentes desigualdades entre as rendas, a riqueza e o acesso à terra e à propriedade, bem como incapacidade de dar uma resposta efetiva aos problemas da migração e da urbanização. A situação de rua se produz quando a moradia é tratada como uma mercadoria e não como um direito humano... Nesse sentido é importante destacar a situação de rua não como um problema, mas como consequência do modelo capitalista que produz circunstâncias que, agregadas a questões de ordem pessoal e fatores sistêmicos mais amplos, produz a situação de rua. (FARHA, 2015, p. 8).

Em várias fontes pesquisadas, a presença da população em situação de rua está umbilicalmente ligada ao universo dos grandes centros urbanos e expõe a íntima tensão produzida pelo sistema capitalista, pelo menos desde o final do século XVIII, avançando sobre os dois séculos seguintes, ao longo dos quais registros históricos, sociais, econômicos constroem uma cronologia da tensão entre desenvolvimento e produção de riqueza e também entre exclusão social e produção sistemática da pobreza, que passaram a fazer parte da estrutura do Estado. Essa tensão foi reproduzida e aprofundada com o processo de globalização que conta com respaldo científico que define e confirma uma nova “ordem” à qual Milton Santos dá o nome de “globalitarismo”, termo que traduz a existência de uma ordem hegemônica e totalitária, respaldada pela ciência e pautada nas justificativas econômicas nas quais “instalam-se a competitividade, o salve-se-quem-puder, a volta ao canibalismo, a supressão da solidariedade, acumulando dificuldades para o convívio social saudável e para o exercício da democracia” (SANTOS, 2017, p. 54).

Nessa conjuntura economicista e de globalitarismo na qual a população em situação de rua está paradoxalmente incorporada e ao mesmo tempo invisível no espaço das cidades, como pensar a construção do direito à cidade e à moradia? Como pensar direitos em um contexto de negação integral e sistêmico de direitos? É possível que a mobilização e organização dessa população produzam processos de visibilidade e de garantia de direitos e de direitos humanos?

### 3. Do massacre da Sé ao surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua

No seminário promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, intitulado *Violência letal contra a população em situação de rua no Brasil*, construir propostas para enfrentar aspectos de um genocídio, nos dias 13 e 14 de setembro de 2018, em Brasília – DF, Anderson Lopes Miranda,<sup>4</sup> apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, apresentou o seguinte depoimento:

Em agosto de 2004 (do dia 16 ao dia 22), 15 pessoas foram brutalmente atacadas enquanto dormiam no centro de São Paulo. Sete da rua morreram e mais duas pessoas morreram pós massacre, duas testemunhas, então, no total foram 9 pessoas. Agente tem alguns nomes que nos marcaram muito forte. A Maria Baixinha que tinha mais de 60 anos; o Antônio Carlos Medeiros; o Cosme Rodrigues, o Odilon e dois desconhecidos. Eu não me lembro aqui quem era o Pantera. Pantera era um homossexual que foi morto na Joao Mendes, do lado do Fórum João Mendes e como eu disse ontem deceparam todo o órgão genital do Pantera. Nesse ato (do dia 25 de agosto) tinha mais de 5 mil pessoas participando dessa mobilização e dessa organização e aí após o ato, outro ataque. A Marta era prefeita na época e havia uma criminalização do estado jogar para o município e o município para o estado. A gente sabia também a importância de mobilizar os políticos. Conseguimos levar os parlamentares da comissão de direitos humanos da câmara dos deputados federais. Na época ainda era a delegada Zulaiê Cobra, ela não entendia muito bem o que estava acontecendo. Márcio Thomaz Bastos, ministros e conseguimos sensibilizar até o governo federal nesse sentido do massacre. Depois de um ano a gente começou a se organizar de fato. Em 2004 lançamos em São Paulo o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR)<sup>5</sup> mas se efetivamos de fato em Belo Horizonte, no dia 07 de setembro de 2005, com apoio da Pastoral Nacional do Povo da Rua no Festival Lixo e Cidadania com mais representações de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília onde a gente lança a nossa primeira carta escrita num papel de pão e posteriormente redigida num papel oficial. (MIRANDA, 2018).

### 4. MNPR e o Estado brasileiro

No momento em que o Movimento se organizava, o Brasil vivenciava a experiência de um Estado mais poroso ao diálogo com a sociedade civil e a construção de marcos legais que ampliavam as políticas de participação e controle sociais, tornando possível o diálogo e a construção coletiva de políticas públicas que envolvessem a gestão pública e os representantes dos grupos sociais organizados.

<sup>4</sup> Anderson Lopes Miranda atualmente é apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Vem de trajetória de rua e participou da organização e da fundação do MNPR e de 2016 a 2018 foi assessor do vereador Eduardo Suplicy em São Paulo.

<sup>5</sup> O MNPR definiu, em função dos fatos ligados ao massacre da Sé, o dia 17 de agosto como o Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua. Atualmente, há um Projeto de Lei tramitando no Congresso Nacional para o reconhecimento oficial dessa data.

A aproximação do MNPR e demais entidades com representantes do governo federal tornou possível, ainda em 2005, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da sua Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), realizasse, em Brasília, o I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua e, no ano seguinte, foi constituído, por meio de Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial para discutir políticas públicas para esta população. As discussões do GTI se estenderam até o início de 2009 e o documento contendo o conteúdo das discussões foi apresentado no II Encontro Nacional da População em Situação de Rua que aconteceu no mês de agosto em Goiânia e, após ser lido e aprovado pela plenária, foi sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicado no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

O decreto também define o Ministério dos Direitos Humanos como órgão responsável pelo acompanhamento e monitoramento da política para a população em situação de rua, marcando uma guinada conceitual do tema ao tratá-lo não mais como exclusividade da assistência social, mas pela via de uma nova abordagem de natureza transversal para as políticas públicas destinadas a esse público.

## 5. A população em situação de rua e o direito à cidade e à moradia

No atual modelo etapista brasileiro, a moradia é um “prêmio” para a pessoa em situação de rua que precisa, independentemente do seu nível de vulnerabilidade, ingressar nos equipamentos disponíveis pelo Estado e espera-se que ela seja capaz de reestruturar a sua vida e, ao final desse trajeto, que pode durar anos, receber como reconhecimento pelo seu esforço pessoal para sair da situação de rua, uma moradia permanente. O resultado desse processo é que pouquíssimas pessoas acessam a moradia.

Essa estrutura vigente só confirma que o Brasil desenvolveu, ao longo da sua história, a naturalização dos privilégios econômicos de alguns poucos em detrimento da grande massa de pobres, e que:

o marginalizado social é percebido como se fosse alguém com as mesmas capacidades e disposições de comportamento do indivíduo da classe média. Por conta disso, o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado para que ele possa “andar com as próprias pernas”. Essa é a lógica, por exemplo, de todas as políticas assistenciais entre nós. (SOUZA, 2009, p. 17).

Segundo o sociólogo francês Henri Lefebvre, o direito à cidade “é o direito de não exclusão da sociedade no geral das qualidades, benefícios e melhorias da vida urbana” (LEFEBVRE, 1968). Do ponto de vista do acesso aos direitos, essa concepção vai na contramão do processo de exclusão típico do sistema capitalista, porque, como afirma o mesmo autor, a “cidade tem uma história, ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas” (LEFEBVRE, 2001).

Ainda que conste em várias passagens da Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, no capítulo denominado Política Urbana, seja tratado como garantia constitucional, o direito à cidade

constitui prerrogativa de todos os brasileiros no usufruto da estrutura urbana e, ainda, segundo os artigos 182 e 183, permite aos “municípios a implementação de políticas de desenvolvimento urbano a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988), tanto em relação ao direito à cidade quanto ao direito à moradia, ainda que estejam contidos na nossa constituição ou em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, basta olhar nas nossas ruas e praças das cidades e perceber a distância abissal entre a norma e o real, entre o direito e o acesso efetivo ao direito.

No que concerne ao acesso à moradia, afirma Leilane Farha que a “moradia perdeu sua função social e passou a ser vista como um veículo para riqueza e lucros. A transformação da moradia em uma mercadoria rouba a conexão da casa com a comunidade, a dignidade e a ideia da propriedade como um lar”, e ainda afirma que a situação de rua “se produz quando a moradia é tratada como mercadoria e não como direito humano” (FARHA, 2015, p. 2).

A precariedade da moradia ou sua ausência efetiva nos espaços urbanos nos leva a refletir sobre o direito à cidade como direito humano, uma vez que:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. [e continua:] é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. Logo a questão que se impõem é o fato de que a cidade que queremos [...] não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologia e valores estéticos que queremos. (HARVEY, 2008).

Em relação à impossibilidade de acessar o direito humano à moradia, e esta como promotora de outros direitos, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik reforça a importância desse direito quando questionada sobre o que significa moradia para ela:

Sou muito influenciada pelo paradigma da moradia como direito humano. A ideia básica de que todo indivíduo, grupo ou coletividade tem o direito de viver em um território que lhe propicie acesso aos seus direitos. Vejo a moradia como um portal, uma porta de entrada a partir da qual é possível acessar o direito à educação, à saúde, à não discriminação, à cultura etc. (ROLNIK, 2018).

É possível questionar quais os motivos que levaram uma pessoa a vivenciar a experiência de situação de rua, avaliar seu histórico e as várias situações que culminaram com a situação de rua, no entanto, essa pessoa, ontologicamente, veio de uma casa. Foi preciso sair, de algum tipo de moradia para chegar na rua. “É exatamente porque as lembranças das antigas moradas são revividas como devaneios que as moradas do passado são imperecíveis dentro de nós” (BACHELARD, 1993, p. 26), que continua filosofando:

Na vida do homem, a casa afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso. Ela mantém o home através das tempestades do céu e das tempestades da vida. É corpo e é alma. É o primeiro mundo do ser humano. Antes

de ser “jogado no mundo”, como o professam metafísicas apressadas, o home é colocado no berço da casa. E sempre, nos nossos devaneios, ela é um grande berço... a vida começa bem, começa fechada, protegida, agasalhada no regaço da casa. (BACHELARD, 1957, p. 26).

A partir do reconhecimento dos limites do modelo atual de política pública para a população em situação de rua, que não cria fluxos emancipatórios e de saída da situação de rua. Assim, a partir da provocação já citada da representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, o Ciamp-Rua vem realizando discussões sobre um novo modelo de política pública centrada no acesso imediato das pessoas em situação de rua a uma moradia individual, digna e segura, acompanhada de equipe flexível que ofereça serviços nas áreas da educação, assistência social, trabalho, esporte, saúde, entre outros, de tal forma que auxilie a pessoa a permanecer na moradia, a partir de tomadas de decisões pessoais e participativas. Esse modelo está referenciado no modelo Housing First, criado pelo psicólogo Sam Tsemberis na década de 1990 e hoje utilizado em vários países com resultados positivos quanto à permanência das pessoas nas moradias, girando em torno de 80% após dois anos e diminuindo os custos para gestão pública.

Após ser discutido amplamente no Ciamp-Rua, o modelo que, no Brasil, recebeu o nome de Moradia Primeiro foi disseminado pelo país por meio de seminários, encontros, fóruns, congressos, contou com a participação de gestores do governo federal, da sociedade civil e gestores municipais e locais, e, atualmente, estão sendo desenvolvidos, com a participação de representantes do MNPR, projetos-pilotos em Brasília, Curitiba e Foz do Iguaçu no Paraná e em Porto Alegre (RS).

## 6. Considerações finais

Frente aos fatos expostos ao longo deste artigo os quais retratam a construção de diálogo entre o governo federal e os representantes da população em situação de rua e, mais especificamente, com o MNPR, descrevendo processos de acesso a direitos que surgem com a ampla repercussão do fato conhecido como o massacre da Sé e as reações posteriores que motivaram a organização do MNPR, sua articulação com outras entidades de representação e de luta social e sua participação efetiva e contínua na construção de políticas públicas para este público. Assim, torna-se necessária a participação da academia por meio do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua, de forma a reforçar seus princípios, conforme indicado pelo professor e pesquisador José Geraldo Sousa Junior, como sendo “concepção de Direito que emerge transformadora dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para a cultura da cidadania e da participação democrática” (SOUSA JUNIOR, 2015) e, conforme Lyra Filho, o direito é em si a “positivação da liberdade conscientizada e conquistada nas lutas sociais”, fundado nos “princípios supremos da Justiça Social que nelas se desvenda” (LYRA FILHO, 2006).

## Referências

BACHELARD, Gaston. *A Poética do Espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 2 jul. 2018.

FARHA, L. *Relatório Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação*. 2015. Disponível em: [http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio\\_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf](http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf). Acesso em: 9 jul. 2018.

FLORES, Joaquim Herrera. *A (Re)invenção dos Direitos Humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

HARVEY, David. (2008). *O Direito à Cidade*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf). Acesso em: 9 jul. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

ROLNIK, Raquel. *Para Ter Onde Cair Vivo*. Entrevista para a revista Trip, 2016. Disponível em: <https://revistatrip.uol.com.br/tpm/a-urbanista-raquel-rolnik-defende-a-moradia-como-direito-humano>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SANTOS, Milton. *Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. 27. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SOUZA, Jessé de. *A Ralé Brasileira: quem são e como vivem*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.