

Morar na rua x cidadania

Cynthia Thomé

Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Caso prático; 1.1. Quadro normativo; 1.2. Questões; 2. Introdução; 3. Morar na rua; 3.1. Morar na rua e cidadania; 4. Invisibilidade do morador de rua. Dever do cidadão contribuir para a integração social; 5. Assistencialismo e integração social do morador de rua; 6. Bens públicos; 7. Baixos de viaduto; 8. Direito à cidade; 9. Ocupação — Afronta à dignidade da pessoa humana; 10. Conclusão; 11. Bibliografia.

1. Caso prático

Processo n° 1040941-88.2015.8.26.0053

13ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo

Ação proposta em 6 de outubro de 2015

A PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO moveu AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COM PEDIDO DE LIMINAR em face dos INVASORES DA RUA PIRES DO RIO e demais pessoas físicas ou jurídicas que estejam ocupando ou que venham a ocupar a área pública municipal objeto desta demanda, traduzida em parte do leito e calçada da Rua Pires do Rio, nas imediações do Viaduto Bresser, região da Mooca, zona leste desta Capital.

Alegou, para tanto, que a Municipalidade é senhora e legítima possuidora da área caracterizada como BEM DE USO COMUM, com metragem aproximada de 3.151,27 m², trecho de logradouro público, qual seja, da Rua Pires do Rio, nas proximidades do Viaduto Bresser, proveniente de alargamento de ruas e implantação de rampas de acesso ao viaduto. Tal área encontra-se invadida pelos Réus invasores, que ali constituíram moradias precárias de papelão (barracos), edificadas irregularmente e em total revelia aos trâmites públicos municipais.

No exercício regular de sua posse, a Autora, em fiscalização realizada no local por agentes da Subprefeitura Mooca e da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, constatou recente ocupação indevida (janeiro/fevereiro de 2015).

“Em vistoria no local constatamos que existe uma comunidade de aproximadamente 45 BARRACOS DE PAPELÃO, ao lado da via local da Avenida Alcântara Machado, sentido centro. Constatamos ainda que existe o perigo iminente de incêndio, devido à quantidade de velas e fogueiras no local, e em caso de sinistro poderá comprometer todo o fluxo da Radial Leste, inclusive com atos de vandalismo”.

Pede a concessão da MEDIDA LIMINAR de reintegração da Autora na posse da área municipal e a procedência do pedido, com a reintegração da autora definitivamente na posse da área retro identificada.

A liminar foi concedida em 28/10/15, mas o local foi desocupado somente em 2019.

Vários ofícios foram encaminhados ao Município solicitando a desocupação do local em razão de aumento da criminalidade na região, crescimento da degradação do patrimônio público, prejuízo das empresas, moradores, estudantes e trabalhadores da região.

Em 23 de janeiro de 2015 houve uma tentativa de desocupação da área, que foi frustrada pela violenta oposição dos ocupantes, resultando em caminhões depredados e funcionários de empresas de limpeza hospitalizados.

Desde 2015 foram realizadas inúmeras audiências públicas e reuniões com representantes das partes em busca de uma solução humana e pacífica.

A MM. Juíza do processo buscou, com esforço de todos, inaugurar novo tratamento aos moradores das áreas indicadas na petição inicial. Os moradores que, regular e tempestivamente, foram cadastrados pela Secretaria Municipal da Assistência Social, são convidados a atuar como agentes colaboradores na solução deste impasse. Em consequência, foram chamados para audiência de tentativa de conciliação individual, onde cada caso seria tratado individualmente. Várias audiências foram realizadas, ocasião em que os moradores foram cientificados da impossibilidade de concessão de moradias e das opções de vagas nos centros de acolhimento existentes, possibilidade de encaminhamento para cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA), além de cursos profissionalizantes.

Muitas conciliações foram alcançadas.

Importante ressaltar que a ocupação abordada nos autos acima não é a primeira. Em outubro de 1999 um incêndio na favela formada sob o viaduto Alcântara Machado, que liga a Radial Leste ao Centro, causou muitos transtornos à cidade, principalmente ao trânsito, já que o viaduto precisou ser parcialmente interditado por quatro meses para a recuperação da estrutura de concreto que foi abalada pelo fogo. Agora, moradores da região e motoristas que passam por baixo do viaduto estão preocupados com a possibilidade de um novo incêndio, já que moradias de madeira e papelão estão sendo montadas novamente no local.

Em matéria¹ publicada no jornal a Folha de S.Paulo, em 22 de março de 2013, foi relatado que o comerciante José Francisco, proprietário de uma lanchonete localizada nas proximidades dos baixos do viaduto, conta que é visível o aumento da quantidade de barracos com o passar dos dias. “Há cerca de três meses montaram uma moradia, depois outra e, como ninguém fez nada, várias apareceram. A cada dia existe mais barracos por aqui. Se nada for feito de imediato, em poucos dias o local estará tomado e a remoção ficará muito mais difícil”, afirmou.

1.1. Quadro normativo

Quanto ao quadro normativo que se aplica ao caso, há de ser considerado que as pessoas jurídicas de direito público detêm domínio

¹ Disponível em: <https://bit.ly/2DFrd5w>. Acesso em: 02 dez. 2019.

sobre os bens públicos, sob o regime jurídico de direito público. Tal detenção tem por fim garantir a sua utilização para fins de interesse geral e conforme sua finalidade.

Por outro lado, “A ocupação indevida de bem público é mera detenção de bem, inexistindo indenização por benfeitorias” (Súmula 619 do STJ).

Prevê o caput do artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público e cria para os cidadãos um direito de natureza coletiva, o de exigir a observância da norma constitucional.

A omissão em proteger o patrimônio coletivo é passível de sanção jurídica.

No caso em questão, bem de uso comum está sendo utilizado de forma privada, prejudicando o uso comum.

A restrição ao uso de bem comum só pode ocorrer quando proporciona benefícios à coletividade.

A ocupação é incompatível com a destinação do bem.

A finalidade da propriedade pública é inerente.

O uso é voltado para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

A função social da propriedade pública é garantir a finalidade a que o bem está afetado.

1.2. Questões

Morar na rua é uma opção ou falta de opção?

Há pesquisas indicando que as pessoas vão morar na rua por uma série de motivos, como problemas financeiros, brigas de família, desgosto, doença mental, entre outros. Manter essas pessoas na rua é a solução? Apenas o fornecimento de alternativa habitacional resolveria o problema?

Morar na rua altera a finalidade do uso do espaço público. O que é privado, como comer, beber, dormir etc. torna-se público, e a finalidade pública do bem de uso comum transfigura-se em privada. Esta subversão de regra faz da ocupação das ruas um fato conflituoso e, como tal, não afronta o princípio da função social da cidade?

O Princípio da Função Social da Cidade pode amparar, de alguma forma, a ocupação de bem de uso comum?

Considerando que os moradores de rua estão fora do mercado de trabalho, do acesso à moradia, à educação, à saúde, entre outros, é possível concluir que a desocupação de calçadas afronta o princípio da dignidade da pessoa humana.

2. Introdução

O caso aborda a ocupação de parte do leito e calçada da Rua Pires do Rio, nas imediações do Viaduto Bresser, região da Mooca, zona leste desta capital, por moradores de

rua, entre eles crianças, doentes e deficientes. Os moradores de rua são desprovidos de tudo, pois não têm garantido o mínimo necessário para sobreviver e, em consequência, não alcançam a qualidade de cidadãos.

As ruas e calçadas são bens de uso comum do povo e têm como finalidade a utilização para trânsito de veículos e pessoas, em igualdade de condições. A utilização do espaço como moradia foge do âmbito de sua finalidade, visto que transmuda sua destinação essencial, tornando privado o espaço público.

A desqualificação do espaço atinge a coletividade que reside e circula pela região. O desvirtuamento do uso prejudica a mobilidade urbana e, no caso, coloca em risco tanto os ocupantes quanto moradores e pessoas que transitam pela região, visto que é iminente a possibilidade de incêndio. Uma área urbanizada e dotada de infraestrutura, que atende a uma coletividade, foi retirada da população; além disso, prejudicou o entorno, pois comprometeu a circulação, limpeza e segurança no local.

O princípio da dignidade da pessoa humana não justifica a ocupação, pois não gera o acesso a qualquer direito fundamental. Muito pelo contrário, colabora com a manutenção da ausência de direitos. Por outro lado, há de ser considerado que condicionar a desocupação ao fornecimento de moradia, por si só, não soluciona o problema dos ocupantes, que formam uma população heterogênea que está nas ruas por diversos fatores.

Este trabalho tem por fim demonstrar que nada justifica a permanência nas ruas, uma vez que tal situação não garante o mínimo necessário para uma vida sadia. Os moradores de rua, pessoas em situação de extrema vulnerabilidade e excluídos, necessitam de um trabalho multidisciplinar permanente por parte do poder público para integrar ou retornar à sociedade.

A inclusão social beneficia todos, tanto os excluídos como os demais, pois melhora o desenvolvimento humano e, em consequência, a cidade.

3. Morar na rua

O Decreto n° 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, considera 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 (parágrafo único do artigo 1°).

Os moradores de rua são indivíduos excluídos da sociedade, desprovidos do mínimo necessário para sobreviver; não contam com acesso à saúde, trabalho fixo, lazer, segurança e educação, e estão, por tal razão, muito mais suscetíveis ao uso de drogas. Portanto, inseridos num círculo vicioso de privações e afastamento da comunidade.

Apropriam-se do espaço público e dele fazem uso privado, comprometendo o uso público do bem para garantir sua sobrevivência – ou seja, a apropriação do espaço público é condição básica para sua sobrevivência. Os âmbitos da vida pública e privada se confundem, pois o espaço público passa a ser privado e o privado, público. As necessidades humanas básicas não são atendidas. Geralmente não têm documentos nem identificação, fato que

contribui para a falta de acesso aos serviços públicos básicos e até os tornam invisíveis na hora da morte, pois são enterrados como indigentes em cemitérios públicos.

As pessoas são levadas à situação de rua por várias causas, como pobreza, desemprego, desavença familiar, questões amorosas, drogas, doenças, fuga da polícia, entre outros. Essa população é heterogênea: cada morador de rua foi levado a essa situação por uma causa individual específica e, como tal, deve ser tratada. O ponto em comum é que a situação não deveria persistir: não se pode admitir a perpetuação da situação de rua, visto que ela não gera benefício a ninguém, nem ao morador, tampouco à coletividade.

Além da diversidade de fatores que provocam tal condição, é importante considerar que muitos estão nas ruas por falta de opção e outros tantos por opção própria, ou seja, há segregação involuntária e segregação voluntária. De qualquer forma, não são considerados cidadãos: são indivíduos marginalizados, excluídos no âmbito social, cultural, político e econômico. São pessoas em situação de extrema vulnerabilidade, desprovidas de tudo e, como tal, quase sempre sem capacidade de superar essa situação autonomamente e ter ou voltar a ter uma vida digna. Quanto mais tempo passam na rua, mais difícil é sua integração social, pois maior a desconexão com a realidade. A permanência nas ruas altera o comportamento das pessoas, as percepções do indivíduo em relação ao mundo e as possibilidades de saída. Ademais, há de ser considerado que exclusão social gera exclusão social. Os filhos de moradores de rua, criados na rua, dificilmente terão condições de inserção social. Já nascem excluídos.

A situação de rua não se resume à privação de uma casa; grande parte dessa massa da população não tem condições de agente, de operar a própria vida. Por tal razão, as políticas públicas que tentam solucionar o problema não devem se ater apenas ao resultado de morar na rua, mas sim ao processo que o produziu. Portanto, não basta simplesmente disponibilizar aos moradores de rua um teto para que se tornem cidadãos. O problema vai muito mais além: é necessário dotá-los de autonomia para que possam buscar a vida que desejam. Para tanto, precisam de apoio para desenvolver autoconfiança, autorrespeito e autoaceitação. Somente com a sensação de confiança e adequação, de competência e merecimento, é que conseguem deixar as ruas. Esses indivíduos precisam de ajuda para enxergar a potencialidade do que podem desenvolver, bem como para enfrentar os vários conflitos do cotidiano.

*Num outro plano, a crise social se desdobra e se multiplica no abismo que separa o morador de rua da sociedade da qual se origina. A socióloga belga Marie-Ghislaine Stofells, que fez sua pós-graduação na Universidade de São Paulo, sob orientação do professor Lúcio Kowarick, aqui realizou uma das mais importantes pesquisas sobre moradores de rua, de que resultou o livro *Os Mendigos na Cidade de São Paulo*, publicado em 1977. No período mais repressivo do regime militar, Marie-Ghislaine decidiu morar na rua para fazer seu trabalho. Estrangeira e culta, foi presa mais de uma vez, suspeitíssima de atividades subversivas. Colheu precioso material sobre o drama dessa população. Na rua, as pessoas passam por três etapas: a da defesa, a da revolta, a da resignação. Sociologicamente, a conversão do cidadão em morador de rua impõe-lhe um processo de progressiva dessocialização, de perda de suas referências sociais e, finalmente, seu conformismo com o modo de vida anômalo da rua, a exclusão por renúncia.*

Agora, seu número aumentou, sobretudo, em decorrência de outro efeito da onda: a desorganização da família e o apelo ao álcool e à droga. Pode-se dizer que a inclusão das vítimas da crise do trabalho no mundo da rua constitui uma forma de morte social, em que é pequena a possibilidade da ressurreição. Há muita hipocrisia e muito oportunismo na redução do problema do morador de rua à questão do número de vagas nos albergues noturnos. É reduzir a tragédia de uma vida ao drama de uma noite, que nem por isso é menos real e menos doloroso. (MARTINS, 2010, s.p.)

3.1. Morar na rua e cidadania

O morador de rua não é considerado um cidadão, pois a cidadania implica o exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição Federal. Cidadania é a condição de ser cidadão, de viver conforme regras pertencentes a um grupo de pessoas unidas para compartilhar um conjunto de culturas, práticas sociais, idiomas, entre outros.

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 1998, p. 14)

Uma sociedade legítima só existe se os homens sacrificam sua independência e liberdade em prol do cumprimento das leis. Beccaria (2003), ao tratar do assunto, assentou que:

Cada cidadão pode realizar tudo quanto não contrarie as leis, sem temer outros inconvenientes senão os que podem advir de sua atividade em si mesma. Tal dogma político deveria ser inscrito no espírito dos povos, proclamado pelos juízes supremos e defendido pelas leis. Sem tal dogma sagrado, toda sociedade legítima não pode existir por muito tempo, pois ele é justo prêmio do sacrifício que os homens fizeram de sua independência e da sua liberdade. (BECCARIA, 2003, p. 90)

O morador de rua não tem consciência de seus direitos e obrigações, ou seja, está despedido da condição de cidadão, não tem acesso a nada e sobrevive criando conjuntos de valores sociais próprios, distantes daqueles compartilhados pela maioria dos integrantes de uma comunidade, inserindo-se em redes sociais com valores diversos dos socialmente estabelecidos. Quanto mais tempo na rua, maior a possibilidade de ver transfigurada sua percepção de ser humano e, em consequência, mais difícil a reinserção social.

A desigualdade social pode ser considerada a escravidão de hoje e impede a construção de uma sociedade democrática. A permanência da população na rua contribui para a desigualdade e impede que os ocupantes busquem suas aspirações e desenvolvam suas habilidades sociais para integrar a sociedade. O morador de rua precisa de oportunidade para deixar essa condição, o que somente será possível com a implementação de políticas públicas e abordagem social diferenciada. A permanência nas ruas desperdiça potenciais,

que morrem antes de nascer em função da impossibilidade de o indivíduo deixar tal condição por si próprio, em prejuízo não só de si mesmo, mas de toda a coletividade.

O simples ato de votar não garante a cidadania, que só se concretiza caso o eleitor tenha uma condição mínima social, econômica e cultural. É necessário dotar o morador de rua da capacidade de ser cidadão, de torná-lo agente da existência desses direitos, visto que a cidadania não se resume a receber direitos. É preciso trabalhar para conquistá-los, de forma coletiva, em comunhão com forças antagônicas, de maneira a propiciar o bem comum e, em consequência, a construção de uma sociedade mais igualitária e justa.

A tomada de consciência e a evolução de sua subjetividade (rompimento com a alienação-consumismo no sentido amplo) geram força para lidar com o mundo e ajudam a sociedade a avançar. O morador de rua precisa compreender sua aptidão de mudar a si e ao mundo e ser transformado em ator da cidadania.

A situação de passividade precisa deixar de existir para dar lugar ao protagonismo e, para romper com essa situação, cabe ao Estado promover políticas públicas capazes de propiciar ao excluído uma revolução interna que permita perceber seu lugar no mundo e dar forças para ajudar a mudar, com o resgate do desejo que o motiva a viver. O Estado precisa assegurar a liberdade do indivíduo e seu acesso aos direitos individuais.

Para fazer parte da sociedade, o indivíduo deve ser inserido ou reinserido na sociedade, entrelaçado em malhas sociais (família, amigos, vizinhos, trabalho, igreja), resgatar sua identidade e ser municiado de meios que o façam capaz de manter uma vida digna. O excluído precisa ser educado para reivindicar para si o bem comum – tarefa que não é nem um pouco fácil. Somente com a conscientização é que será possível exigir a responsabilidade do indivíduo perante a coletividade e contribuir para o bem comum. A conscientização só será alcançada com a implementação dos direitos sociais assegurados constitucionalmente.

As políticas públicas devem ter por fim propiciar o crescimento do indivíduo, inserindo-o na sociedade, propiciando sua interferência de forma produtiva. O que não se pode admitir é a perpetuação de um estado fático violador da Constituição Federal, mediante o esvaziamento do direito da população em situação de rua de desfrutar do mínimo indispensável a uma vida com dignidade. Quanto mais tempo na rua, mais o indivíduo se afasta da posse da honra, dignidade e autoestima.

Importante ressaltar que parte da população que vive nas ruas é composta por crianças e adolescentes. Muitos porque acompanham suas famílias e outros tantos porque fugiram de seus lares em razão de vários problemas, entre eles drogas e violência doméstica. O Estatuto da Criança e Adolescente assegura direitos fundamentais às crianças e adolescentes, bem como garante maior qualidade de vida, pois parte da premissa de que crianças e adolescentes estão em processo de desenvolvimento e que, por tal razão, têm necessidades específicas que devem ser conhecidas e observadas.

O Estatuto define, entre outros, os seguintes direitos: direito à vida, direito ao lazer, direito à alimentação, direito à liberdade, direito à dignidade, direito à educação, direito à profissionalização, direito ao respeito, direito à cultura e direito ao convívio familiar e comunitário. Admitir a permanência de crianças e adolescentes nas ruas afronta todos esses direitos.

A vida nas ruas requer a superação diária de obstáculos. Comer, tomar banho, usar e trocar roupas, dormir – atividades comuns da vida diária, desempenhadas por todos

de maneira corriqueira, demandam esforços desproporcionais para serem alcançadas, quando o são. Desse modo, como se pode admitir que um indivíduo nasça e cresça dessa forma? Como é possível que ele se desenvolva e atinja seus objetivos, progredindo em suas habilidades e potenciais? Como um indivíduo sem acesso à saúde e educação, sujeito a todas as intempéries de viver nas ruas, entre elas a violência extrema, pode ter um desenvolvimento sadio e digno? Seu direito de sonhar e ter objetivos acaba sendo tolhido.

Ressalte-se que, geralmente, o morador de rua apresenta vulnerabilidade nos vínculos familiares e comunitários. Como os pais moradores de rua podem garantir esse vínculo para seus filhos se continuarem nessa mesma situação? Ademais, há de ser considerado que o uso de drogas é frequente pelos moradores de rua. Em muitos casos são a causa da ida às ruas, mas, em outros, deriva da vida nas ruas, pois são uma estratégia de sobrevivência, tentativa de fugir da realidade, da falta de esperança, da dureza, da indignidade. Como as drogas poderiam garantir uma vida sadia?

4. Invisibilidade do morador de rua. Dever do cidadão contribuir para a integração social

Os moradores de rua fazem parte do cenário urbano e cotidiano dos habitantes da cidade, contudo, são em geral discriminados, sendo ignorados ou até mesmo considerados culpados por estarem nas ruas. A alienação da população frente a tal problemática acaba impulsionando os efeitos da exclusão social.

Maciel e Grillo (2009, p. 266-267) identificam a invisibilidade como condição essencial para que o sem-teto possa habitar as ruas e não somente dormir nelas: “Afinal quem quer a miséria estampada em sua paisagem cotidiana, quem quer encarar diariamente sua aversão (velada, ou não) pela sujeira da degradação?”. É, então, a partir dessa constatação, que se forma um acordo tácito, normatizado silenciosamente, mas que tem força da lei: “Assim o cidadão pode evitar ser incomodado e o subcidadão que cata lixo pode evitar a humilhação. Ou melhor, deixá-la latente”. O tal acordo permite-lhes circular pelos bairros burgueses, remexer o lixo e tirar algo que valha a pena, mas sempre de forma discreta e invisível, sem perturbar a paz dos moradores locais. E assim é estabelecida a base dessa convenção, cuja existência, a de não chamar a atenção e passar intencionalmente despercebido, continua valendo. (FRAZÃO, 2010 p. 34)

A exclusão social é responsabilidade da sociedade, pois só existe em razão dos vínculos e interesses estabelecidos. O bem comum é o propósito da organização política/Estado. Assim, os cidadãos precisam adotar posturas proativas para romper com essa situação. A população, em geral, não vê o morador de rua como sujeito de direitos, muitas vezes o enxerga como inimigo, em descompasso com os objetivos e fundamentos da nossa ordem jurídica.

Não há dúvida de que há setores na sociedade que se beneficiam do atual estado das coisas, em especial no que se refere aos níveis de concentração de renda e de desigualdade experimentados em nosso país. Contudo, a vantagem com a perpetuação da exclusão está restrita a um pequeno grupo de pessoas. A massa da população é somente prejudicada,

posto que sofre com os problemas decorrentes – violência, danos ambientais, problemas urbanísticos, entre outros.

Construir uma sociedade livre, justa e solidária é objetivo da nossa República. Para se alcançar esse propósito, a colaboração da sociedade, obrigação constitucional, é indispensável. Não são apenas grandes ações de governo ou de grandes empreendedores que têm o condão de atingir um resultado. Pelo contrário, pequenas ações, em grande escala, podem gerar resultados maiores, pois têm o potencial de solucionar problemas antes de ganharem proporções maiores além do poder da capilaridade. Todos têm capacidade de contribuir de alguma forma. É preciso incentivar o senso de coletividade e bem comum.

A solidariedade, para a superação da indiferença, não é apenas um vago sentimento de comiseração, mas uma virtude moral, que se traduz em comportamentos pessoais e sociais coerentes e proativos. Na superação da indiferença, todos podem fazer a sua parte: os pais e educadores podem ensinar as crianças e adolescentes a pensar e agir de forma solidária; formadores de opinião e agentes culturais podem destacar o valor da solidariedade nos modos de vida e de cultura; comunicadores podem manter a consciência social alerta para as ações de solidariedade. (GERALDO, 2016, s.p.)

5. Assistencialismo e integração social do morador de rua

Como já dito, o morador de rua precisa ser reinserido na sociedade, e ações assistencialistas não são suficientes para atingir tal finalidade.

Em 2009, foi editado o Decreto Federal n° 7.053, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Em decorrência dessa política, com o objetivo de concretizar o princípio estabelecido em seu artigo 6°, IV, do referido Decreto — integração das políticas públicas em cada nível de governo —, foram editadas normas esparsas. Todavia, apesar do avanço, as políticas públicas implantadas não tiveram o alcance necessário ou fracassaram por inteiro em razão do modelo utilizado. Muito desse fracasso se deve ao fato de não ter sido observada a heterogeneidade daqueles que estão em tal situação, com a adoção de políticas própria para cada diferente grupo.

A falta de educação, saúde e domicílio afastam cada vez mais a população em situação de rua da sociedade, provocando um aumento da tensão. A política pública a ser adotada para tratar da questão deve se voltar à integração do indivíduo, sanando ponto a ponto as causas que geram a exclusão. Não basta transferir o morador de rua de um local para outro, tampouco fornecer um abrigo por prazo determinado. As pessoas que estão na rua em razão da dependência do álcool ou drogas devem ser tratadas e estimuladas a retornar à família. Pessoas que acabaram na rua por problemas financeiros devem ser qualificadas e encaminhadas para empregos ou oportunidades de trabalho. Pessoas que foram levadas em razão de desavenças familiares devem ser encaminhadas para tentativas de conciliação. Todas as políticas também devem visar ao cumprimento de obrigações pelo morador. Ele só se valorizará quando se sentir produtivo, com a autoestima elevada.

Programas assistencialistas não são suficientes para acabar com a situação, visto que não atacam a dificuldade estrutural da desigualdade social. Podem ter efeito perverso:

reiterar a desigualdade e criar uma dependência nas pessoas, impossibilitando-as de estabelecer sua cidadania e submergindo-as cada vez mais na exclusão social. Se a política pública não propicia a alteração da condição do assistido, ou seja, atende apenas suas necessidades básicas atuais, sem tratar das causas que o conduziram ao quadro de vulnerabilidade, a exclusão social permanecerá.

As ações e atividades do Estado baseadas no favor, clientelismo, não geram benefício à coletividade, tampouco atendem ao interesse público, pois não resgatam o morador de rua da exclusão e da miséria, tampouco efetivam os direitos assegurados constitucionalmente. É dever do Estado assegurar a toda a população os direitos fundamentais, e isso não se resume ao direito à moradia. Assegurar um teto, mas não educação e saúde, dificilmente possibilitará ao indivíduo a manutenção da moradia e a saída da situação de extrema vulnerabilidade.

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, art. 3º)

Para atingir esses objetivos, há necessidade de uma série de ações do Estado, em vários segmentos, implementadas de forma articulada, visando a mesma finalidade. Os programas sociais devem ter como meta a extinção da situação de vulnerabilidade, tornando a pessoa agente transformadora de sua própria realidade social.

6. Bens públicos

No caso em estudo, foram ocupados leitos de rua, calçadas e baixio do viaduto. O artigo 99 do Código Civil (BRASIL, 2002) classifica os bens públicos. Estabelece:

Art. 99. São bens públicos:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Os leitos de rua e calçadas são bens de uso comum do povo e, como tal, assegurado o uso pelo povo anonimamente, em igualdade de condições, sem necessidade do consentimento expresso e individualizado por parte da Administração. Pertencem à entidade de direito público interno, no caso em questão a municipalidade de São Paulo, mas se destinam de modo primário ao uso do povo, entendido como qualquer pessoa física ou

jurídica, nacional ou estrangeira, de direito privado ou público. Qualquer pessoa que esteja em território nacional licitamente tem o direito de usar o bem conforme sua finalidade.

A entidade de direito público proprietária do bem de uso comum do povo não detém poder de usar, gozar e dispor como o proprietário privado, mas apenas um poder de gestão do bem, visando garantir o uso comum do povo. O uso das calçadas e vias públicas é imprescindível às funções sociais da cidade, pois o uso normal do bem é essencial para as necessidades vitais da sociedade e concretização de inúmeros direitos fundamentais.

Importante consignar que é possível, em alguns casos, o poder público outorgar uso privativo de bem público, de natureza exclusiva, ao particular. Contudo, tal exceção está condicionada à preservação da finalidade primária do bem e, ainda, à satisfação de outros propósitos caros à coletividade, como a instalação de bancas de jornais em calçadas, que não comprometem o direito fundamental de ir e vir do pedestre.

O Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1998), em seu Anexo I, define calçada como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que, “como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem ao Município” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 1243). Levando-se em consideração que as ruas e logradouros consistem justamente nas chamadas vias públicas, bem como que as calçadas, por definição legal, são partes integrantes dessas vias, não há outra conclusão possível senão a de que são as calçadas bens públicos municipais.

A Lei n° 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em seu artigo 3°, § 3°, I, prevê que as vias e demais logradouros públicos são infraestruturas de mobilidade urbana. De acordo com o artigo 1° da referida lei, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da Constituição Federal, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do município. Importante transcrever alguns dispositivos legais da referida lei diretamente relacionados com o assunto ora tratado:

Art. 3° O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.

Art. 4° Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

II – mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano;

III – acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor;

[...]

Art. 5° A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios:

[...]

VI – segurança nos deslocamentos das pessoas;

[...]

VIII – equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e

IX – eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

[...]

III – proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

[...]

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;

Geraldo Spagno Guimarães define mobilidade urbana como:

Mobilidade urbana é um apanágio das cidades, um predicativo que serve de atributo à urbe. Em concepção sumária, é a facilidade real ou efetiva das condições de deslocamento, realizada por qualquer modo em via pública, que leva em conta as necessidades dos cidadãos. Deve ser tratada como política pública prioritária, buscando promover por todos os meios, sistemas, planejamentos, intervenções e escolhas a mitigação dos efeitos e impactos negativos que as ações contrárias aos deslocamentos conferem à vida da polis.

Mobilidade urbana é, pois, o que proporciona ligação eficiente aos bens e serviços, o que se pode obter, especialmente nesse contexto urbano, por um programa de planificações, restrições e direcionamentos, mas, sobretudo, pela oferta adequada de transportes públicos e de uma infraestrutura de sistema viário, equipamentos, instalações, controle e sinalização próprios à circulação eficiente dos diferentes modais, sendo desejável a integração destes e das respectivas tarifas, tudo com o amparo de um ordenamento legal fulcrado em princípios, para haja flexibilidade e efetividade da norma ao contexto mais atual possível. (GUIMARÃES, 2012, p. 91)

As calçadas, além de bem público de uso comum do povo, são parte da infraestrutura do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e, por tal razão, sujeitas aos princípios informadores da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Desse modo, cabe ao Poder Público assegurar a segurança nos deslocamentos das pessoas, equidade no uso do espaço público, eficiência, eficácia e efetividade na circulação. A ocupação em questão acaba impondo uma barreira física aos pedestres, os quais são impedidos de passar seguramente pelo local a eles destinado, que acabou sendo desvirtuado pela ocupação, afetando diretamente a relação entre o cidadão e a cidade.

7. Baixos de viaduto

Os espaços públicos sob pontes e viadutos são peculiares e, como tais, demandam um trato próprio e difícil para serem integrados com os demais espaços urbanos, pois são áreas de passagem, comprometidas pelo seccionamento de percursos de pedestres e permeadas pelo fluxo intenso e ruidoso de veículos sobre as estruturas elevadas, além de

contarem com zonas residuais de baixa altura e pouca iluminação natural. Os baixos de pontes e viadutos não são apenas elementos do sistema viário, pois fazem parte da rede de espaços urbanos da cidade e podem associar espaços públicos e privados, de forma a fazer parte do contexto local, com a utilização conforme pelos munícipes.

O Decreto Municipal n° 48.378, de 25 de maio de 2007², regulamenta as Leis n° 11.623, de 14 de julho de 1994, alterada pela Lei n° 13.775, de 4 de fevereiro de 2004, e n° 13.426, de 5 de setembro de 2002, que dispõem sobre a cessão de uso das áreas localizadas embaixo de pontes e viadutos municipais. O artigo 2° do referido decreto estabelece que as áreas existentes nos baixios de pontes e viadutos destinam-se ao uso urbanístico e social, compatível com as normas de segurança das estruturas dessas obras-de-arte. A norma também prevê, em seu artigo 5°, que a utilização dessas áreas poderá ser autorizada para os usos permitidos pela legislação municipal de uso e ocupação do solo, compreendendo atividades de comércio, de prestação de serviços e institucionais, excluído o uso industrial, desde que garantidos os critérios técnicos de segurança e manutenção das pontes e viadutos. Todavia, muitos desses espaços continuam ainda hoje desagregados da rede de espaço urbano, praticamente abandonados e, nessa condição, acabam sendo apropriados e utilizados de forma irregular.

8. Direito à cidade

O direito à cidade é o direito de acesso aos recursos urbanos, com o compartilhamento de valores sociais, agregado ao direito de transformação individual por meio de transformação dos espaços urbanos. Por ser um direito de todos, não pode ser tratado de forma individual, mas sim coletiva.

Será que o espantoso ritmo e a escala da urbanização nos últimos 100 anos contribuíram para o bem-estar humano? A cidade, nas palavras do sociólogo e urbanista Robert Park, é a tentativa mais bem-sucedida do homem de refazer o mundo em que vive mais de acordo com os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, é também o mundo onde ele está condenado a viver daqui por diante. Assim, indiretamente, e sem ter nenhuma noção clara da natureza da sua tarefa, ao fazer a cidade o homem refez a si mesmo.

Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (HARVEY, 2013, s.p.)

² Disponível em: <https://bit.ly/20FEEsc>. Acesso em: 11 set. 2019.

O direito à cidade é uma expressão da cidadania, pois deve garantir o exercício de todos os direitos e deveres do cidadão. Como já dito, para alcançar a cidadania, o indivíduo deve ter assegurados os direitos fundamentais; sem eles a cidadania não existe. Os direitos fundamentais são assegurados constitucionalmente, mas até hoje sem grande efetividade, como se não existissem. A cidade continua sendo uma reprodução da força de trabalho, com a privação da classe menos favorecida de direitos básicos como moradia, lazer, saúde, transporte, educação e segurança.

A função social da cidade é proporcionar aos seus habitantes e gerações futuras acesso aos recursos urbanos, atendendo suas necessidades básicas com qualidade de vida, de forma a propiciar o desenvolvimento cultural e social de todos. A cidade é de todos e deve atender ao interesse de todos de forma equilibrada. Por esse motivo, abriga interesses contrapostos, os quais devem ser ponderados para se alcançar um meio ambiente sustentável.

O Estado tem como obrigação constitucional garantir o direito à cidade. Para tanto, deve, por meio de suas políticas, amoldar-se ao interesse econômico, submetido à lógica de mercado e do lucro, ao interesse da coletividade, coibir a degradação urbana e mitigar situações de desigualdade, assegurando um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o social, de forma ecologicamente sustentável. O progresso deve vir acompanhado de qualidade de vida para todos, e não apenas para alguns.

9. Ocupação – afronta à dignidade da pessoa humana e cidadania

A permanência da ocupação em questão não garante a dignidade da pessoa humana — ao invés disso, vai na contramão. Os ocupantes estão fora do mercado de trabalho, do acesso à moradia, à educação, à saúde, à intimidade; vivem em condições desumanas; não contam com o mínimo necessário para uma vida saudável; não são respeitados como cidadãos.

A ocupação também é de risco, pois, em outubro de 1999, um incêndio na favela formada sob o viaduto Alcântara Machado, que liga a Radial Leste ao Centro, causou muitos transtornos à cidade, principalmente ao trânsito, já que o viaduto precisou ser parcialmente interditado por quatro meses para a recuperação da estrutura de concreto que foi abalada pelo fogo. Com a nova ocupação, retorna a possibilidade de um novo incêndio, já que moradias de madeira e papelão foram montadas novamente no local.

Por outro lado, a ocupação também atinge o direito de outros, que ficam impedidos de ir e vir, de circular por local destinado primariamente ao trânsito de pedestres e veículos, de forma isonômica. Assegurar a ocupação por alguns acaba retirando o direito de muitos outros que transitam pelo local. Aceitar a situação ainda gera a negação do direito à cidade, da função social da cidade, pois um local funcional e provido de infraestrutura teve seu uso desvirtuado em prejuízo da população em geral para justificar o direito de poucos, se considerada a proporcionalidade dos envolvidos.

A solução da miséria não se resolve com a manutenção da miséria. A reivindicação e defesa dos ocupantes deve ir além e visar à integração social do indivíduo e não à desqualificação do espaço urbanizado. Os ocupantes devem clamar por uma vida digna, que não se alcança do dia para noite. Há necessidade de um trabalho pluridisciplinar, que aborde várias questões, individualizado, em conjunto e com a cooperação do próprio excluído. Sem a participação ativa do interessado, voltada para a mesma finalidade, não haverá resultado

positivo. O morador de rua não tem a opção de permanecer na rua. As calçadas e ruas são bens de uso comum do povo, que as utilizam em igualdade de condições, publicamente.

10. Conclusão

Calçadas e vias públicas foram ocupadas por moradores em situação de rua, pessoas em extrema vulnerabilidade, amesquinhados na sua condição de cidadão, sem direitos e impedidas de cumprirem suas obrigações. Os locais ocupados não são destinados à moradia, tampouco atendem aos requisitos mínimos para garantir tal direito. A ocupação tem regras próprias, distintas das pactuadas socialmente, e não gera a condição de lar, não possibilita aos ocupantes desfrutarem de um teto que lhes proporcione segurança, conforto, pertencimento e calma. Tampouco conferem acesso ao mínimo básico para sobrevivência, pois o local carece de abastecimento de água, luz e esgoto. Assim, não se pode defender a ocupação com fundamento no acesso à moradia.

Também há de ser considerado que tal ocupação não garante aos ocupantes, que já vivem à margem da sociedade, a possibilidade de desenvolverem seus potenciais e buscarem suas aspirações. Pelo contrário, eles continuam sem acesso a nada. Mais grave a situação das crianças que nascem e crescem nessa condição, impossibilitadas de evoluírem como indivíduos. Nada justifica a permanência da ocupação tal como existe.

Contudo, sua mera retirada apenas transferirá o problema para outro local, visto que os ocupantes não conseguem ultrapassar a circunstância que os levou a tal condição sem um auxílio que propicie a tomada de consciência quanto a seus potenciais e habilidades e lhes resgate o desejo de evoluir. Simplesmente garantir moradia para quem faz das calçadas e vias públicas sua residência, recusando-se a ir para abrigos, afronta a condição de cidadão, pois o ato acaba interferindo no direito de outros, que aguardam moradia pacientemente.

Por outro lado, fornecer uma casa, por si só, não gera uma inserção social. Se não houver uma ajuda multidisciplinar, a pessoa rapidamente deixará o imóvel, por uma série de razões. Muito moradores de rua nunca dirigiram um lar, em alguns casos nem mesmo acompanharam parentes que o façam. Para quem nunca teve tal experiência, esta pode assumir contornos desafiadores e mesmo insuperáveis, sem que haja a devida capacitação do indivíduo para tanto.

É preciso um esforço conjunto, do Estado e da sociedade civil, para resgatar essa população e inseri-la na qualidade de cidadão, com o fornecimento de um teto, educação, acompanhamento psicológico, entre outros. Fornecer um teto não significa fornecer moradia, mas sim um local onde a pessoa possa desenvolver seus potenciais. O abrigo é transitório e deveria preparar os acolhidos para enfrentar o mundo de modo autônomo e por seus próprios meios.

Não há dúvida de que o cidadão tem o dever de lutar para uma sociedade melhor, para o bem comum, para que todos desfrutem de uma vida digna. A luta pode se dar de várias formas, como pressões e até mesmo desobediência civil. Porém, não se pode permitir que a luta comprometa o que foi conquistado pelo nosso processo civilizatório.

11. Bibliografia

AGUIAR, V. M. *Baixios de viadutos como desafio urbanístico: uma leitura das “terras de ninguém” nos viadutos Alcântara Machado e Glicério*. Dissertação (Mestrado em Ciências

Sociais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/37YAm7a>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BECCARIA, C. *Dos delitos e das penas*. São Paulo: Rideel, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DALLARI, D. A. *Cidadania e direitos humanos*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

FRAZÃO, T. C. J. *O morador de rua e a invisibilidade do sujeito no discurso jornalístico*. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2qhndoE>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GARCIAS, C. M.; BERNARDI, J. B. As funções sociais da cidade. In: *Revista Direitos fundamentais e democracia*, Curitiba, v. 4, p. 1-15, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/33ICF17>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GERALDO, C. Solidariedade e paz. *Diocese de Caratinga*, Caratinga, 15 jan. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/33DfuyV>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GUIMARÃES, G. S. *Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei n. 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARVEY, D. O direito à cidade. *Revista Piauí*, São Paulo, v. 82, jul. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Lgl11g>. Acesso em: 20 mar. 2019.

IHERING, R. V. *Teoria Simplificada da Posse*. Belo Horizonte: Líder, 2004.

JUSTEM FILHO, M. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, J. S. Jogados ao deus-dará. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, supl. Aliás, 6 mar. 2010. Disponível em: <https://bit.ly/37XJOaB>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2011.

OLIVEIRA, L. S. População em situação de rua no Brasil: da invisibilidade à crise de inefetividade dos direitos humanos fundamentais. *Revista Jus Navigandi*, [S.l.], n. 4837. Disponível em: <https://bit.ly/33KnVbA>. Acesso em: 20 mar. 2019.

QUINTÃO, P. R. *Morar na rua: há um projeto possível?* Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível: <https://bit.ly/2DHRbty>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SALEME, E. R. *Parâmetros sobre a função social da cidade*. Disponível em: <https://bit.ly/33IEpkD>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SAMPAIO, R. R. A.; PAMPONET, A. M. População em situação de rua: um estudo reflexivo sobre a permanência de viver sem ser visto pelo estado. *Revista Artigo Jurídico*, Salvador, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2LcLvHp>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SOUZA, S. I. N. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

STECICA, G. C. Um ensaio pragmático sobre a função social da cidade. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 7 dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Y98d8I>. Acesso em: 20 mar. 2019.