



## Assembleia Geral

Distr. Geral  
30 de dezembro de 2015  
Português (BR)<sup>1</sup>  
Original: Inglês

**Conselho de Direitos Humanos**

31º período de sessões

Tema 3 da agenda

Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento

**Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**

Nota da Secretaria

A Secretaria tem a honra de transmitir ao Conselho de Direitos Humanos o relatório temático da Relatora Especial, Leilani Farha, sobre uma habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, preparado em cumprimento à resolução 25/17 do Conselho. No relatório, a Relatora Especial considera que há uma crise mundial de direitos humanos diretamente relacionada com o aumento da desigualdade na riqueza e na propriedade, que requer uma atenção urgente. Examina o fato de que o aumento da população em situação de rua decorre da incapacidade dos Estados de dar uma resposta tanto às circunstâncias individuais quanto a uma série de causas estruturais, abandonando a responsabilidade de proteção social e permitindo que a especulação imobiliária sem regulamentação exclua um número crescente de pessoas de todo tipo de habitação. Ela descreve um conjunto claro de obrigações dos Estados em virtude do direito internacional dos direitos humanos que, se cumpridas, erradicariam a situação de rua. Propõe uma campanha mundial para erradicar a situação de rua até 2030.

---

<sup>1</sup> A tradução do presente relatório para o português (BR) foi feita de tal forma que o termo *homeless* foi traduzido para "pessoa em situação de rua" e, quando aplicável, "população em situação de rua". O substantivo *homelessness* foi traduzido como "situação de rua" já que essa terminologia é usada na Política Nacional para a População em Situação de Rua brasileira (DECRETO Nº 7.053/2009) e em textos acadêmicos (SILVA, Maria Lucia, A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua, 2006; MELO, Tomás, A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua, 2011). Agradecimentos ao Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), aos alunos do Projeto de Extensão "Direitos da População em Situação de Rua" da UFPR, aos integrantes do "Projeto Gerando Renda e Criando Dignidade com a População em Situação de Rua de Curitiba" do Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (CEFURIA) e à Terra de Direitos pela ajuda na construção dessa tradução.

**Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**

Índice

- I.** Introdução
- II.** Definição baseada nos direitos humanos da situação de rua
  - A. O que significa “situação de rua”?
  - B. Uma definição tridimensional de situação de rua baseada nos direitos humanos
- III.** Discriminação, estigmatização e exclusão social
  - A. Construção social da situação de rua
  - B. Criminalização da situação de rua
  - C. Discriminação no acesso à terra e à moradia
- IV.** Causas inter-relacionadas da situação de rua
- V.** Situação de rua e grupos marginalizados
- VI.** O sistema de direitos humanos para amparar a situação de rua e o acesso à justiça
  - A. Obrigações dos Estados
  - B. Acesso à justiça
- VII.** Medição da situação de rua e responsabilização em matéria de direitos humanos
- VIII.** Respostas estratégicas em matéria de política à situação de rua
- IX.** Conclusões e recomendações

**I.** Introdução

1. Este relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto é submetido em cumprimento às resoluções 15/8 e 25/17 do Conselho de Direitos Humanos.

2. A situação de rua é 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<sup>2</sup> 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.

3. Ao mesmo tempo, a situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, consequências graves para a saúde e para a vida. O termo “situação de rua” não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. O estreito vínculo entre a negação de direitos e uma identidade social distingue a falta de moradia da privação de outros direitos socioeconômicos. As pessoas

---

<sup>2</sup> No presente relatório, o termo “governo” se refere a todos os níveis de governo, incluindo os governos locais e subnacionais, a menos que expressamente se diga o contrário.

que carecem de água ou alimentos raras vezes são tratadas como um grupo social da mesma maneira que as pessoas em situação de rua. As pessoas em situação de rua são objeto de estigmatização, exclusão social e criminalização.

4. A situação de rua é uma violação extrema aos direitos a uma moradia adequada, a não discriminação e, frequentemente, também uma violação aos direitos à vida, à segurança, à saúde, à proteção do lar e à família, bem como o direito de não ser submetido a tratamentos cruéis ou inumanos. Sem embargo, tal questão não tem sido abordada com a urgência e prioridade que deveriam ser destinadas a uma violação tão generalizada e grave dos direitos humanos. A situação de rua não foi mencionada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tampouco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e raras vezes foi mencionada nos trabalhos preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat 3). Violações ao direito à vida em razão da condição de pessoa em situação de rua raramente foram tratadas enquanto tais pelos organismos internacionais de direitos humanos.

5. No presente relatório, a Relatora Especial examina a maneira com que a situação de rua se relaciona com a violação de direitos humanos e, em razão disso, poderia ser combatida e erradicada efetivamente se abordada dentro da perspectiva dos direitos humanos. Insiste que a erradicação da situação de rua seja enfrentada como uma prioridade transversal de direitos humanos na política socioeconômica, planejamento e desenvolvimento.

6. A Relatora Especial solicitou e recebeu mais de 70 respostas sobre a questão com informações e opiniões de Estados, da sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos e organismos das Nações Unidas<sup>3</sup>. Conduziu uma consulta em Buenos Aires com duração de dois dias<sup>4</sup> com a presença de 25 especialistas em população em situação de rua e direito à moradia adequada de todas as partes do mundo. Está agradecida por toda informação e orientação recebida. A Relatora Especial está agradecida também pelo importante trabalho realizado sobre esse tema pelo seu antecessor, Miloon Kothari.

## II. Pela definição de situação de rua baseada nos direitos humanos

### A. O que significa “situação de rua”?

7. O termo “*homelessness*” em inglês nem sempre encontra equivalência em outros idiomas. “*Homelessness*” sugere tanto a falta de habitação física quanto a perda do sentido de pertencimento no meio social. Em outros idiomas, a expressão mais próxima seria “*semteto*”, falta de abrigo ou transitoriedade. Em francês, faz-se referência à situação de rua através das expressões *sans “domicile fixe”* ou “*sans-abrisme*”. Em espanhol, utilizam-se expressões como “*sin hogar*”, “*sin techo*”, “*en situación de calle*” ou “*poblaciones callejeras*”.

8. As definições de situação de rua adotadas pelas organizações internacionais, governos, investigadores ou pela sociedade civil variam amplamente, dependendo do idioma, das condições socioeconômicas, das normas culturais, dos grupos afetados e do propósito para o qual se define a situação de rua. Em geral é

---

<sup>3</sup> Todas as respostas aos questionários e a informação sobre a consulta estão disponíveis em: <[www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx)>.

<sup>4</sup> Organizada em parceria com a organização não governamental argentina Centro de Estudos Legais e Sociais, em novembro de 2015.

aceito, contudo, que a experiênciadadas pessoas em situação de rua ao redor do mundo nãoestá plenamente compreendidasem uma definição mais ampla que vá além da referência à privação de abrigo físico.

9. A definição da situação de ruacostuma se basear no lugar em que as pessoas vivem ou dormem, por exemplo,pessoas que dormem nas ruas, em abrigos de emergência ou em instituições, como nos presídios ou instituições psiquiátricas. Enquanto que as definições baseadas na localização têm a vantagem de serem menos ambíguas, tendem a distorcer a percepção de quem está em situação de rua.Os homens solteiros viverão na rua ou em abrigos, por exemplo, enquanto que as mulheres com filhos buscarão outras alternativas, como a família ou amigos, para evitar as graves repercussões da vida na rua, incluindo a violência e o sequestro de crianças.

10. A situação de ruatambém foi definida com referência ao que falta. A Divisão de Estatística do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas definiu “a situação de ruaprimária” como as situações das pessoas que vivem sem um abrigo ou lugar habitável e “situação de ruasecundária” como a situação das pessoas que não têm um lugar de residência habitual. Em alguns contextos, a situação de rua é entendida como a falta de acesso à terra, assim como a um abrigo. Nas zonas rurais de Bangladesh, por exemplo, a situação de ruase determina em função de se as unidades familiares têm uma parcela de terra regularizada ou acesso aum teto<sup>5</sup>. Outras definições se atentam para a privação de um nível mínimo de habitação de qualidade. O Institute of Global Homelessness propôs como definição geral “a falta de acesso a uma habitação minimamente adequada” e enumerou diversas situações de vida que se enquadram nesta definição geral.

11. Sem embargo, muitas pessoas que vivem em assentamentos informais e carecem dos serviços básicos estão privadas, sem dúvida, de uma habitação minimamente adequada, porémtrabalharam muito para estabelecer e construir casas, mais importante ainda, não se auto identificam como pessoas em situação de rua.Seria, portanto, inapropriado definir essas mais de 1 bilhão de pessoas em todo o mundo que vivem em assentamentos informais como pessoas em situação de rua, apesar de suas necessidades serem peremptórias e também devam ser abordadas de maneira prioritária. Dentro dos assentamentos informais há, entretanto, residentes que tenham estabelecido um alojamento temporário porque não têm outras opções e que vivem em situações particularmente precárias – situações de superlotação e insegurança, às vezes como locatários informais, suscetíveis a despejo sem aviso prévio, ou em habitações claramente inadequadas para as pessoas. Essas famílias poderiam ser consideradas e se auto identificar como pessoas em situação de rua.

12. Diferentes definições podem criar diferentes percepções e prioridades em termos de política pública. No Japão, quando se definiu a situação de ruacom a situação das pessoas que viviam na rua, os dados disponíveis mostravam que seu número estava diminuindo como resultado dos programas de habitação. Contudo, ao defini-la como “falta de acesso a uma habitação minimamente adequada”, os dados mostravam um número cada vez maior de pessoas em situação de rua<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>Véase G. Tipple y S. Speak, “Definitions of homelessness in developing countries”, *Habitat International*, 29 (2005), p. 342. Véase também o relatório do Relator Especial sobre uma habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado (E/CN.4/2005/48).

<sup>6</sup>RaynaRushenko, “Homelessnessandrelatedpolicy in JapanandMalaysia”, apresentação sobre a situação de rua no mundo, 02 de junho de 2015. Disponível em: <[http://media.wix.com/ugd/d41ae6\\_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf](http://media.wix.com/ugd/d41ae6_167a5007c11a4cc49fe75499fd60325b.pdf)>.

13. As definições que se referem unicamente à falta de refúgio físico tampouco levam em conta a perda de conexão social – o sentimento de “não pertencer a lugar algum”<sup>7</sup> – da qual sofrem as pessoas em situação de rua. Vários Estados abordaram esta preocupação fazendo referência à ruptura da família ou das conexões sociais em suas definições da condição da população em situação de rua. Porém, a inclusão de aspectos mais qualitativos da exclusão social vinculada à carência de moradia fixa pode fazer com que as definições sejam muito imprecisas para alguns propósitos.

14. Os diferentes tipos de situação de rua também podem ser entendidos em relação às escolhas de estratégias de sobrevivência e estilos de vida. Os defensores das crianças e jovens com conexão com a rua consideram que é preferível uma definição de situação de rua que reconheça a ação e a escolha e, ainda, a privação.

#### **B. Uma definição tridimensional de situação de rua baseada nos direitos humanos**

15. As distintas definições da situação de rua servem para distintos propósitos. Uma definição de aplicação universal com parâmetros comuns, como propõe o Institute of Global Homelessness, poderia ser importante para promover uma maior responsabilidade dos Estados e servir de informação aos objetivos do milênio.

16. A partir de uma perspectiva dos direitos humanos, a Relatora Especial defende um enfoque flexível e contextual da definição de situação de rua, que reconheça as experiências e a interpretação da situação de rua entre distintos grupos e em diversas circunstâncias. Uma definição baseada nos direitos humanos deveria atender para situações mais urgentes, permitindo, ao mesmo tempo, que as próprias pessoas em situação de rua determinem essas circunstâncias, definam suas necessidades e sejam reconhecidas como agentes da mudança, para fins de tornar realidade seu direito a uma moradia adequada. As dimensões sociais associadas à população em situação de rua também são fundamentais para uma definição baseada nos direitos humanos.

17. À luz destas considerações, a Relatora Especial propõe o seguinte enfoque tridimensional baseado nos direitos humanos:

a) A primeira dimensão se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais, e participar da vida em comunidade.

b) A segunda dimensão considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.

c) A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão única dos sistemas que negam seus direitos, deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada.

18. Uma definição da situação de rua baseada nos direitos humanos tende a eliminar as explicações “morais” da situação de rua como fracassos pessoais que devem ser resolvidos com atos de caridade e, em contrapartida, revela padrões de desigualdade e injustiça que negam às pessoas em situação de rua seus direitos a serem membros da sociedade em pé de igualdade.

---

<sup>7</sup> Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, *Strategies to Combat Homelessness* (2000).

### III. Discriminação, estigmatização e exclusão social

#### A. Estrutura social da situação de rua

19. As pessoas em situação de rua constituem um grupo social. Mundialmente, a identidade dessas pessoas é criada e, logo, reforçada, por aqueles que têm mais dinheiro, mais poder ou mais influência. É um ciclo vicioso. As leis, as políticas, as práticas comerciais e as histórias dos meios de comunicação passam uma imagem das pessoas em situação de rua e as tratam como pessoas moralmente inferiores, que não merecem assistência e autoras de sua própria desgraça, e as culpam pelos problemas sociais que representam. Uma vez estigmatizadas, suas necessidades continuam sem cuidados e a desigualdade e discriminação seguem se arraigando.

20. As estratégias para abordar a população em situação de rua estão, ironicamente, com frequência cercadas de preconceito e estigmatização. Por exemplo, em agosto de 2015, o gabinete do Prefeito de Nova Iorque apresentou um aplicativo para telefones móveis chamado “MaptheHomeless”<sup>8</sup>, que permitia aos usuários tirar fotografias das pessoas em situação de rua e as reportar para a polícia. Entre as *hashtags* das redes sociais, a esse respeito, cabe mencionar #AggressivePanhandling e #Violent.

21. As pessoas em situação de rua são objeto de intimidação e assédio constante das autoridades e do público em geral; nega-se a elas acesso aos serviços básicos ou lugares aonde tomar banho, urinar ou defecar; elas são reunidas, expulsas das cidades e realocadas para lugares inabitáveis; são atropeladas e ignoradas; são submetidas a formas extremas de violência, incluindo crimes de ódio e violência sexual; e costumam ser objeto de difamação. Ao mesmo tempo, alguns grupos continuam sendo totalmente invisíveis e seguem sem cuidado, principalmente em algumas partes do Hemisfério Sul, aonde a população em situação de rua ainda é relativamente pouco reconhecida ou aonde a distinção entre o morador de uma habitação muito precária e aquele em situação de rua talvez não seja fácil.

22. Não se pode subestimar a humilhação que sofrem as pessoas em situação de rua em sua vida diária. Por exemplo, a experiência das mulheres que carecem de instalações sanitárias adequadas, especialmente durante os ciclos menstruais, ou das famílias que são tratadas como “restos humanos”, obrigadas a se estabelecer em depósitos de lixo ou nas suas proximidades. As pessoas em situação de rua falaram para a Relatora Especial, frequentemente através de lágrimas, que, mais que qualquer segurança material, o que anseiam é por serem “vistas”, reconhecidas e tratadas pela sociedade como seres humanos com sua dignidade intacta e respeito.

#### B. Criminalização da situação de rua

23. As leis nacionais e locais costumam converter as pessoas em situação de rua em criminosos, no lugar de proteger seus direitos. Criam-se leis para fazer com que as pessoas em situação de rua sejam invisíveis, para removê-las de sua terra ou moradia e para destruir seus refúgios improvisados. Em muitos lugares, impõem-se medidas punitivas, como multas ou prisões, por atividades relacionadas com a sobrevivência básica, como a construção de qualquer tipo de refúgio de papel<sup>9</sup>. As leis permitem às

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.dfox.nycmapthehomeless&hl=en>>.

<sup>9</sup> National Coalition for the Homeless, *Share No More: The Criminalization of Efforts to Feed People in Need* (outubro de 2014). Disponível em: <<http://nationalhomeless.org/wp-content/uploads/2014/10/Food-Sharing2014.pdf>>.

autoridades “resgatar” crianças que vivem nas ruas, privando-lhes de sua liberdade sem as devidas garantias processuais ou respeito das redes sociais das quais dependem.

24. Essas leis costumam ter fundamento na saúde e na ordem pública, mas, na realidade, o objetivo é “embelezar” uma zona para promover o turismo e os negócios ou aumentar o preço dos bens imobiliários. São inúmeros os exemplos: em Zimbábue, uma operação para “varrer o lixo” mediante a demolição de favelas em 2005 deixou 1,5 milhões de pessoas em situação de rua no meio do inverno<sup>10</sup>. Em junho de 2014, o Prefeito de Honolulu implantou novas medidas para acabar com “o problema” porque os turistas queriam ver “seu paraíso, não as pessoas em situação de rua dormindo”. Em Medellín (Colômbia), durante o Fórum Urbano Mundial, a população em situação de rua foi levada para fora da cidade<sup>11</sup>. Na Austrália, as leis de “obrigação de circular” permitem às autoridades “dispersar” as pessoas em situação de rua “quando a mera presença de uma pessoa puder causar ansiedade a outra ou interferir o ‘desfrute razoável’ do espaço por outra”<sup>12</sup>.

### C. Discriminação no acesso à terra e à moradia

25. O favorecimento do lucro em detrimento dos direitos humanos através da alocação desigual de terras, bens imóveis, moradia e serviços relacionados nas cidades é umas das causas centrais da condição de pessoa em situação de rua. A não regulação ou a insuficiente regulação dos mercados financeiros, dentre outros, e irregularidade fundiária e especulação imobiliária resultando em uma escalada do preço da terra são todos fatores que contribuem para a desigualdade na distribuição da riqueza e para deixar pessoas em situação de rua. Estas desigualdades sistêmicas são agravadas pela discriminação direta contra as pessoas pobres, que frequentemente são relegadas a uma moradia precária incluindo os assentamentos informais ou em ocupações de terra e, em última instância, a situação de rua. Muitos municípios utilizam leis ou regulamentos de planejamento e zoneamento para impedir a construção de refúgios ou habitações acessíveis em suas comunidades. Costuma-se negar para as pessoas em situação de rua a oportunidade de viver em lugares centrais; em contrapartida, são obrigadas a viver em zonas remotas, isoladas e insuficientemente atendidas, aonde não há emprego.

26. As dicotomias legal/ilegal, formal/informal e merecedor/não merecedor aplicadas no Hemisfério Sul são refletidas na criminalização da população em situação de rua nos países do Norte. Converte-se os pobres urbanos em “ilegais” e “usurpadores” mediante a negação do acesso equitativo à terra e à condição ou título legalizados. As pessoas que ficam em situação de rua no centro das cidades são realocadas para a periferia e privadas das oportunidades econômicas e redes sociais, processo que foi denominado “estigmatização socioespacial”<sup>13</sup>.

27. A discriminação e a estigmatização generalizadas e graves por causada condição de pessoa em situação de rua raras vezes foram abordadas de maneira efetiva pelas instituições nacionais de direitos humanos ou submetidas a recursos judiciais ou administrativos efetivos, e somente em algumas ocasiões foram reconhecidas na legislação nacional como forma proibida de discriminação.

---

<sup>10</sup>Owen Dyer, “Zimbabwean clearance policy leaves 1.5 million people homeless”, *British Medical Journal*, vol. 331, núm. 7509, pág. 130 (2005).

<sup>11</sup>Greg Scruggs, “Medellin Opens Its Changing Streets to the World Urban Forum”. Disponível em: <<https://nextcity.org/daily/entry/medellin-opens-its-changing-streets-to-the-world-urban-forum>>.

<sup>12</sup>Resposta ao questionário da Comissão de Direitos Humanos da Austrália.

<sup>13</sup>Sobre o assunto: *Urban Policies and the Right to the City in India*, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Nova Delhi, 2011), págs. 63 a 75. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002146/214602e.pdf>>.

#### IV. Causas inter-relacionadas à situação de rua

28. A situação de rua é causada pela interação entre as circunstâncias individuais e fatores sistêmicos mais amplos. Uma resposta de direitos humanos à situação de rua ocupa de ambas as questões. Entende-se que a situação de rua pode estar relacionada com dinâmicas individuais como a incapacidade psicossocial, a perda inesperada de emprego, vícios ou escolhas complexas relacionadas com a rua, e que uma das principais causas da situação de rua é o fracasso dos governos em dar uma resposta a circunstâncias individuais únicas com compaixão e respeito à dignidade individual. Contudo, um enfoque de direitos humanos também deve abordar as causas estruturais e institucionais gerais da situação de rua— o efeito cumulativo das políticas, programas e legislação nacionais, assim como os acordos financeiros e de desenvolvimento internacionais que contribuam e cedam lugar para a situação de rua. Em suas consultas, a Relatora Especial constatou que a desigualdade e as condições que a propiciam são as causas mais comumente mencionadas da situação de rua.

29. A rápida urbanização mundial deu lugar a uma surpreendente acumulação de riqueza para poucos, acompanhada de uma pobreza cada vez maior para muitos. Contar com a produção habitacional somente pelo mercado privado para dar resposta às necessidades de urbanização fez com que a oferta habitacional voltasse principalmente para os ricos, circunstância que criou superfaturamento nos bens imóveis, especulação e déficits consideráveis de moradia acessível. As pessoas que se mudam para as cidades não costumam ter outra opção além de viver em assentamentos informais, onde milhões de pessoas sofrem, em graus variados, de um saneamento deficiente, da falta de acesso à água potável, de superlotação e estruturas improvisadas. Ao invés de zelar pelo acesso à moradia aos que necessitam, a regulação da terra, o planejamento e o zoneamento converteram os assentamentos informais em “ilegais”, favoreceram o desenvolvimento comercial sobre a habitação e não respeitaram a função social da terra como bem público. O legado do colonialismo em alguns países incorporou a desigualdade na terra e na propriedade.

30. A precariedade da informalidade e a prevalência dos despejos baseados no desenvolvimento seguem sendo importantes causas estruturais do aumento no número de pessoas em situação de rua. Os bairros informais são eliminados e substituídos por atrações turísticas, centros comerciais ou distritos de entretenimento de luxo. A contaminação do solo e sua má gestão agravam estes efeitos. Os despejos sem uma realocação adequada, como é habitual, fazem com que invariavelmente pessoas fiquem em situação de rua<sup>14</sup>.

31. Em âmbito mundial, há evidências de um padrão constante: os governos abandonaram sua função fundamental de proteção social, incluindo a moradia acessível, eliminaram ou privatizaram as prestações sociais e delegaram ao mercado privado, permitindo o setor privado e as elites com acesso ao poder e dinheiro controlar as principais esferas de tomada de decisões<sup>15</sup>. Como resultado, o capital imobiliário e especulativo tem conduzido o uso do solo e o desenvolvimento urbano. Mesmo aonde houve implementação em grande escala de habitação de interesse social, como em São Paulo (Brasil), os interesses do capital especulativo predominaram<sup>16</sup>. A falta de regulação do mercado de trabalho, a redução das taxas de imposto para as pessoas e empresas mais ricas, as remoções causadas pelas indústrias extrativas, as barragens e outras

---

<sup>14</sup> Veja-se, por exemplo, o caso da comunidade Badia em Lagos (Nigéria) (caso NGA 1/2015). No 31º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos se colocará a disposição um chamado urgente da Relatora Especial.

<sup>15</sup> Resposta ao questionário do Instituto de Direitos Humanos da Dinamarca.

<sup>16</sup> Resposta ao questionário do Defensor Público de São Paulo (Brasil).



obras, a privatização da infraestrutura e dos serviços, os empréstimos abusivos e muitos outros fatores surgiram do abandono da função central dos governos.

32. A proliferação de acordos comerciais e investimento alterou em grande escala a responsabilidade do Estado, dando prioridade aos interesses dos grandes investidores corporativos em detrimento das obrigações de proteger os direitos humanos e zelar pela sustentabilidade das empresas e das comunidades locais.

33. As crises fiscais em escala global causaram um aumento significativo da população em situação de rua e geraram uma nova categoria de pessoas em situação de rua – pessoas altamente qualificadas que tinham um nível de vida bom, mas que, devido a uma crise econômica, ficaram desempregadas e, em última instância, em situação de rua. A crise de 2008, por exemplo, e as medidas de austeridade relacionadas causaram um aumento enorme da população em situação de rua em vários países europeus<sup>17</sup>. Os indícios sugerem, sem embargo, que a carência de moradia generalizada não se produziu nos países em que, mesmo atingidos pela crise econômica mundial, os governos tiveram o cuidado de assegurar que as medidas de reação não prejudicassem a proteção social.

34. As causas da condição de pessoa em situação de rua variam entre cada grupo. As crianças que vivem nas ruas são provenientes de famílias com experiências diferentes, incluindo o falecimento, a remoção, adoção, o isolamento, a pobreza, a doença mental, a violência doméstica, os maus tratos e o consumo de drogas. As mulheres são condenadas à situação de rua devido à violência, o acesso desigual à terra e à propriedade, os salários desiguais e outras formas de discriminação. As pessoas com deficiência se convertem em pessoas em situação de rua devido à falta de trabalho, aos meios de vida e a moradia acessível. Nega-se aos jovens, com frequência, o acesso à moradia e aos serviços nas cidades se não têm documentação adequada expedida pelo governo ou documento de identidade. Os conflitos geram deslocamento e migração em massa, conforme já ficou claramente demonstrada pela grande quantidade de refugiados provenientes de países como Afeganistão, Eritreia, Síria e Somália que escapam dos conflitos, violência generalizada e insegurança.

35. A situação de rua rural tem sido o resultado da diminuição da segurança alimentar da produção de subsistência, mudança climática, mercantilização da agricultura, perda de terras pela subdivisão de heranças, diminuição da segurança civil nas zonas rurais, pobreza extrema, exploração de recursos desregulada e desastres naturais. A situação de rua rural, de modo geral, leva a população a migrar para as zonas urbanas em busca de emprego e moradia.

36. Muitas mudanças sociais sem respostas estatais adequadas contribuem para deixar pessoas em situação de rua. Por exemplo, a ruptura das estruturas familiares tradicionais é uma das causas frequentes. Os homens que se mudam para cidades por razões econômicas frequentemente renunciam a uma moradia com o fim de economizar dinheiro para enviá-lo a suas famílias nas zonas rurais. Em muitos Estados, as longas tradições de famílias, estendidas e responsabilidade pelos parentes que ficam na comunidade, têm erodido. As doenças, incluindo a epidemia de HIV/AIDS, são uma das principais causas e efeitos da condição de pessoa em situação de rua.

37. Os desastres naturais, como o *tsunami* de 2004 no Sudeste da Ásia e o terremoto de 2008 que atingiu a província chinesa de Sichuan, deixam pessoas em situação de rua ao destruir habitações, infraestruturas e os

---

<sup>17</sup>Veja-se, a título de exemplo, a resposta ao questionário da Defensora Pública da Espanha; Olga Theodorikakou e outros, “Neo-homelessness’ and the Greek Crisis” (2013). Disponível em: <[http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot\\_et\\_al\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/ot_et_al_review.pdf); y Comisión Europea, “Homelessness during the crisis”, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9847&langId=en>>.

meios de vida e retrocedendo nas estratégias habitacionais. O terremoto de Nepal de 2015 deixou milhões de pessoas em situação de rua e 320 mil crianças dormindo ao relento no período imediato pós-desastre<sup>18</sup>. Os assentamentos informais frequentemente se encontram em zonas com risco de desastres. As respostas internacionais aos desastres naturais costumam se centrar nas necessidades urgentes de cuidados médicos e abrigo, que às vezes requerem prova de residência ou posse anterior para que os serviços sejam prestados – o que as pessoas em situação de rua não têm - negligenciam a necessidade de estratégias a longo prazo para combater o legado da carência de moradia.

38. O denominador comum de quase todas as causas estruturais da situação de rua é a tomada de decisões pelos governos incompatíveis com os direitos humanos, descuidando ou não atendendo adequadamente as necessidades daqueles em situação de maior vulnerabilidade, em resposta às crises ou ao desenvolvimento econômico, permitindo que as forças não reguladas dos mercados deixem um grande número de pessoas em situação de rua<sup>19</sup>. Pessoas ficam em situação de rua quando causas estruturais aparentemente externas vão ao encontro de padrões sistêmicos da exclusão social e discriminação e os governos fracassam em lidar com os novos desafios dentro da perspectiva dos direitos humanos.

## V. Situação de rua e os grupos marginalizados

39. A discriminação é tanto uma causa quanto uma consequência da condição de pessoa em situação de rua. Quem sofre discriminação por razão de raça, etnia, naturalidade, situação socioeconômica ou familiar, gênero, disfunção mental ou física, saúde, orientação sexual e/ou identidade de gênero ou idade são mais propensos a se converter em pessoas em situação de rua e, quando em situação em rua, sofrer uma discriminação adicional. As intersecções entre várias formas de discriminação da população em situação de rua variam conforme o país. Em alguns, por exemplo, a desigualdade racial está claramente relacionada com a população em situação de rua. No Brasil, os afro-brasileiros constituem somente 7% da população em áreas de alta renda e são maioria nos assentamentos informais<sup>20</sup>. Nos Estados Unidos da América, as famílias negras têm sete vezes mais possibilidades de estar em situação de rua do que as famílias brancas<sup>21</sup>.

40. O legado de normas consuetudinárias e discriminatórias sobre o divórcio, herança e patrimônio conjugal, assim como as práticas sociais que atribuem a propriedade da moradia aos homens chefes de família e a pobreza resultante, privam as mulheres do direito à propriedade e as tornam particularmente vulneráveis à situação de rua<sup>22</sup>. Quando as mulheres ficam viúvas, separam-se ou se divorciam<sup>23</sup>, necessitam abandonar famílias violentas ou fugir de situações de conflito armado ou desastres naturais, ou são expulsas de seus lares, correm um alto risco de ficarem em situação de rua<sup>24</sup>. Aparentemente, as mulheres divorciadas e viúvas em Bangladesh e no Líbano, por exemplo, vivem em cabanas em ruínas em perigosos

---

<sup>18</sup> Save the Children, “320,000 Children Homeless in Nepal” (1 de maio de 2015). Disponível em: <[www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607](http://www.savethechildren.org/site/apps/nlnet/content2.aspx?c=8rKLIXMGIpI4E&b=9241341&ct=14637607)>.

<sup>19</sup> Segundo a resposta ao questionário do Conselho Norueguês para os Refugiados, a ajuda humanitária frequentemente é atribuída aos homens chefes de família, discriminando ainda mais as mulheres.

<sup>20</sup> *The Economist*, “Race in Brazil” (28 de janeiro de 2012). Disponível em: <[www.economist.com/node/21543494](http://www.economist.com/node/21543494)>.

<sup>21</sup> National Coalition for the Homeless, “Who is homeless?” (2009). Disponível em: <[www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf](http://www.nationalhomeless.org/publications/facts/Whois.pdf)>.

<sup>22</sup> Resposta ao questionário “HumanRightsWatch”, dos Estados Unidos.

<sup>23</sup> Resposta ao questionário “MonarchHousingAssociation”.

<sup>24</sup> Resposta ao questionário “HumanRightsWatch”, dos Estados Unidos.

assentamentos informais e as mulheres que fogem da violência no Quirguistão e na Papua Nova Guiné têm pouca chance de acessar uma moradia<sup>25</sup>.

41. A crise econômica mundial reproduziu um claro efeito na população de mulheres em situação de rua. Na Espanha, por exemplo, várias mães solteiras estavam muito endividadas devido à compra da casa própria. Em muitos casos, antigos companheiros ou maridos que compartilhavam a hipoteca se negaram a negociar com os bancos o refinanciamento, dedução ou cancelamento da dívida. Quando suas casas são retomadas, ficam com uma dívida expressiva, frequentemente morando de forma insegura, com alto risco de tornarem-se pessoas em situação de rua<sup>26</sup>.

42. Uma vez em situação de rua, as experiências das mulheres são graves. Estão expostas a altos índices de violência, incluindo o estupro. Em sua investigação sobre a situação das mulheres indígenas desaparecidas e assassinadas no Canadá, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher reconheceu a relação entre a pobreza das mulheres indígenas, a situação de rua e os casos desaparecimentos e assassinatos<sup>27</sup>.

43. A população de crianças e jovens em situação de rua alcançou proporções críticas. Os fatores que levam as crianças a abandonar suas casas incluem o desemprego e pobreza dos pais; a desintegração familiar e maus tratos; os vícios dos pais por drogas e álcool; a condição de órfãos devido ao HIV/AIDS, ebola, conflitos armados ou desastres naturais. Algumas famílias, incapazes de criar crianças devido à extrema pobreza, abandonam seus filhos ou mandam eles para zonas urbanas a fim de conseguir trabalho<sup>28</sup>. As crianças criadas em instituições costumam ficar em situação de rua quando completam a idade máxima como beneficiárias da assistência institucional<sup>29</sup>. Entre os fatores “de atração” figuram “a liberdade, a independência financeira, a aventura, os encantos da cidade e as amizades ou gangues de rua”<sup>30</sup>.

44. A maioria das famílias das crianças em situação de ruas sofreu discriminação, pobreza e exclusão social persistentes. As crianças e jovens em situação de rua enfrentam desafios particulares, incluindo a ameaça de serem retirados de seus pais por falta de cuidado e encaminhados a orfanatos ou sistemas de acolhimento<sup>31</sup>. Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais jovens são maioria nas populações em situação de rua de alguns países; enfrentam estigmatização e exclusão social também de suas famílias e comunidades, são mais vulneráveis à violência e têm mais chances de serem rechaçados pelos refúgios.

45. As famílias com crianças correm um risco cada vez maior de ficar em situação de rua quando os pais se veem na ausência de recursos necessários para moradia e não há oferta de habitação acessível. Na Irlanda, as famílias com filhos se transformaram no grupo que mais cresce entre a população em situação de rua<sup>32</sup>. Essas famílias correm o risco das autoridades tomarem seus filhos por falta de uma moradia adequada.

46. As pessoas em movimento, especialmente imigrantes, migrantes e refugiados, também correm um alto risco de ficar em situação de rua. Esses grupos sofrem uma discriminação múltipla e numerosos

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Veja-se CEDAW/C/OP.8/CAN/1, parágrafos 112 a 118.

<sup>28</sup> Resposta ao questionário “Safe Child Africa”, do Reino Unido.

<sup>29</sup> Resposta ao questionário do Defensor Público da República de Moldova.

<sup>30</sup> Veja-se A/HRC/19/35, parágrafo 19.

<sup>31</sup> Respostas aos questionários das organizações “El Caracol AC”, do México, e “Habitat for Humanity”, da Hungria.

<sup>32</sup> Resposta ao questionário da organização “FOCUS”, da Irlanda.

obstáculos para obter uma moradia temporária ou permanente. Em muitos países, como na Dinamarca<sup>33</sup> e na Holanda, os abrigos públicos não acolhem imigrantes ou acolhem somente durante períodos limitados<sup>34</sup>. Por conseguinte, os imigrantes se veem obrigados a se abrigar em favelas, cabanas e edifícios abandonados ou não concluídos; os trabalhadores domésticos imigrantes denunciaram que são obrigados a dormir em corredores, espaços desprotegidos ou armários das casas em que trabalham<sup>35</sup>.

47. As pessoas com deficiência são especialmente vulneráveis à situação de rua. Em todo mundo, a deficiência psicossocial pode impedir as pessoas de obter um emprego e ganhar a vida de maneira que possam pagar por moradia<sup>36</sup>. Ao mesmo tempo, muitos Estados não facilitam o acesso ao apoio comunitário que as pessoas com deficiência necessitam. Nos Estados onde as pessoas com deficiência psicossocial evidente estão internadas em instituições, o apoio ou a disponibilidade de moradia, quando recebem a alta, costuma ser inadequado<sup>37</sup>. Quando a desinstitucionalização é implementada, os Estados não prestam o apoio social necessário para garantir a moradia na comunidade.

## **VI. O sistema de direitos humanos para amparar a população em situação de rua e o acesso à justiça**

### **A. Obrigações dos Estados**

48. A condição de pessoa em situação de rua é a forma extrema de violação ao direito a uma moradia adequada. Como tal, os Estados deveriam tratá-lacom a maior grau de urgência possível. Há 25 anos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declarou que um Estado parte no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em que um número expressivo de indivíduos está privado de abrigo e moradia, *prima facie* não está cumprindo suas obrigações em virtude do Pacto<sup>38</sup>. Os Estados devem demonstrar que têm realizado todo esforço para utilizar todos os recursos que estão a sua disposição a fim de satisfazer, em caráter prioritário, essas obrigações mínimas<sup>39</sup>.

49. As obrigações dos Estados em relação à população em situação de rua são claras e podem ser resumidas da seguinte maneira:

a) Os Estados têm a obrigação imediata de adotar e aplicar estratégias para erradicar a situação de rua. Estas estratégias devem ter objetivos e prazos claros e devem estabelecer as responsabilidades de todos os níveis de governo e de outros órgãos para a aplicação de medidas específicas, com prazos concretos, em consulta às pessoas em situação de rua e com sua participação<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> Resposta ao questionário do Instituto de Direitos Humanos da Dinamarca.

<sup>34</sup> Veja-se o caso núm. NLD 1/2014, em A/HRC/29/50.

<sup>35</sup> Human Rights Watch, "Domestic plight: how Jordanian laws, officials, employers and recruiters fail abused migrant domestic workers" (27 de setembro de 2011). Disponível em: <[www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused](http://www.hrw.org/report/2011/09/27/domestic-plight/how-jordanian-laws-officials-employers-and-recruiters-fail-abused)>.

<sup>36</sup> Resposta ao questionário do Defensor Público de Albânia.

<sup>37</sup> Resposta ao questionário "HumanRightsWatch", dos Estados Unidos.

<sup>38</sup> Veja-se "Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" observação geral núm. 3 (1990), sobre a índole das obrigações dos Estados partes, parágrafo 10.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Veja-se "Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais", observação geral núm. 4 (1991) sobre o direito a uma habitação adequada, parágrafo 12; observações finais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Canadá (E/C.12/CAN/CO/4 e E/C.12/CAN/CO/5).

b) Os Estados devem lutar contra a discriminação, o estigma e os estereótipos negativos das pessoas em situação de rua com urgência e oferecer proteção jurídica contra a discriminação em razão da situação social e econômica<sup>41</sup>.

c) Os despejos nunca devem fazer com que pessoas fiquem em situação de rua. A proibição de que os despejos deixem pessoas em situação de rua é imediata, absoluta e não deve depender de recursos disponíveis<sup>42</sup>.

d) Os despejos sem consulta prévia com as pessoas afetadas são uma clara violação dos direitos humanos internacionais. As obrigações de estudar todas as alternativas ao despejo, nunca despejar se com istopessoas ficarem em situação de rua e assegurar aos moradores a consulta adequada sobre os planos de reassentamento deveriam ser obrigações advindas do direito interno, aplicável tanto aos proprietários de terras, aos bens imóveis públicos e privados<sup>43</sup>. Os Estados devem adotar todas as medidas apropriadas, usando o máximo de recursos disponíveis, para que se disponha de alternativa de moradia adequada, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme seja o caso.

e) Os Estados têm a obrigação imediata de zelar para que toda decisão ou política pública seja coerente com o objetivo da erradicação da situação de rua. Qualquer decisão que tenha como consequência deixar pessoas em situação de rua deve ser considerada inaceitável e contrária aos direitos humanos. As políticas e o planejamento devem aplicar o máximo de recursos disponíveis, incluindo as terras e as habitações não utilizadas ou vagas, com o fim de permitir o acesso dos grupos marginalizados à terra e à moradia.

f) Os Estados têm a obrigação legal de regular e colaborar com os órgãos não estatais a fim de assegurar que todas suas ações e políticas estejam de acordo com o direito a uma moradia adequada e a prevenção e alívio da situação de rua. A regulação dos órgãos privados deveria incluir prescrições destinadas aos construtores e investidores para abordar a população em situação de rua e colaborar com o fornecimento de moradia acessível em todos os empreendimentos<sup>44</sup>.

g) Deve-se assegurar o acesso a recursos efetivos no combate à situação de rua, incluindo a aplicação das obrigações relacionadas com a realização progressiva do direito à moradia e a erradicação da situação de rua<sup>45</sup>.

## B. Acesso à justiça

50. É fundamental que os tribunais e os organismos internacionais de direitos humanos participem mais ativamente na necessidade de acesso à justiça e proteção dos direitos humanos das pessoas em situação de rua. O acesso a recursos efetivos foi objeto do primeiro caso do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre os procedimentos de execução hipotecária na Espanha, aonde se executaram cerca de 400 mil créditos hipotecários entre 2008 e 2012<sup>46</sup>. O Comitê esclareceu que oferecer garantia judicial efetiva para o direito a uma moradia adequada é uma obrigação imediata dos

<sup>41</sup> Ver “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, observação geral núm. 20 (2009) sobre a não discriminação e os direitos econômicos, sociais e culturais, parágrafo 35.

<sup>42</sup> Veja-se “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, observação geral núm. 7. Veja-se também S. Wilson, “Breaking the tie: evictions from private land, homelessness and a new normality”, *South African Law Journal*, vol. 126, núm. 2 (2009).

<sup>43</sup> Veja-se, por exemplo, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another* (CCT 37/11) [2011] ZACC 33 (1 de dezembro de 2011).

<sup>44</sup> Veja-se “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, observação geral núm. 3 (1990) sobre a índole das obrigações dos Estados partes.

<sup>45</sup> Vejam-se as observações finais do “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” sobre o Canadá (E/C.12/CAN/CO/4 e E/C.12/CAN/CO/5).

<sup>46</sup> Veja-se a comunicação núm. 2/2014, *I. D. G. c. Espanha*, parecer aprovado pelo “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” em 17 de junho de 2015. Na sua resposta ao questionário, a organização “ArrelsFundació” calcula que, para cada 100 mil pessoas, 71 são pessoas sem lar na Espanha.

Estados, posto que “não pode haver um direito sem uma garantia que o ampare”, e declarou que o Estado havia violado a obrigação de oferecer uma garantia efetiva no contexto dos procedimentos de execução hipotecária.

51. Outros organismos de controle dos tratados e mecanismos de direitos humanos articularam padrões normativos sobre as garantias à população em situação de rua. No caso V.T. contra Hungria, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher abordou a relação entre a violência contra a mulher e a condição de pessoa em situação de rua e recomendou, como parte de uma garantia efetiva, que “assegure que V. T tenha uma moradia segura aonde viver com seus filhos”<sup>47</sup>.

52. Em suas observações finais de 2014 sobre os Estados Unidos, o Comitê de Direitos Humanos observou que a criminalização das pessoas em situação de rua relaciona-se com a discriminação e tratos cruéis, inumanos e degradantes<sup>48</sup>. Recomendou que o governo federal colaborasse com as autoridades estatais e locais para derrogar as leis discriminatórias e políticas que criminalizavam as pessoas em situação de rua; intensificasse os esforços para encontrar soluções para as pessoas em situação de rua; e oferecesse incentivos às autoridades locais para a descriminalização. O governo federal anunciou recentemente que está aplicando as recomendações, em particular relacionando o acesso às subvenções federais para habitação com a derrogação das leis locais que criminalizam as pessoas em situação de rua.

53. O Comitê de Direitos Humanos também reconheceu que o aumento da população em situação de rua causa graves problemas de saúde e mortes e ressaltou que, em virtude do artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, sobre o direito à vida, deve-se adotar medidas positivas para evitar que pessoas fiquem em situação de rua<sup>49</sup>. O Comitê considerou o contexto dos despejos forçados e chegou à conclusão de que o fato de não se levar em consideração que um despejo poderia ter como consequência deixar pessoas em situação de rua constitui uma intervenção arbitrária no domicílio<sup>50</sup>.

54. Os sistemas regionais de direitos humanos também ofereceram, em diversos graus, vias de recurso efetivo para as pessoas em situação de rua. A Carta Social Europeia revisada, em seu artigo 31, inclui a obrigação “de prevenir e atenuar a condição da população em situação de rua com vistas a eliminar progressivamente esta situação”. Na *Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA)*, na França<sup>51</sup>, o Comitê Europeu de Direitos Sociais declarou que “as medidas em vigor para reduzir o número de pessoas em situação de rua são insuficientes, em termos tanto quantitativos como qualitativos”, e constituem uma violação do artigo 31.2 da Carta.

55. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiram uma jurisprudência importante em que se reconheceu a obrigação do Estado de proteger a relação especial entre os povos indígenas e seus territórios ao abordar violações em que, por exemplo, membros das comunidades indígenas foram “forçados a deixar seus lares e terras tradicionais abruptamente, e foram deixados em situação de deslocamento contínuo”<sup>52</sup>. Ademais, ao examinar a situação das crianças em

---

<sup>47</sup>Veja-se a comunicação núm. 2/2003, *A. T. c. Hungria*, parecer aprovado pelo “Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher” em 26 de janeiro de 2005, parágrafo 9.

<sup>48</sup>Veja-se CCPR/C/USA/CO/4.

<sup>49</sup>Veja-se, por exemplo, CCPR/C/79/Add.105, parágrafo 12.

<sup>50</sup>Veja-se a comunicação núm. 2073/2011, *Liliana Assenova Naidenova y otros c. Bulgaria*, parecer aprovado em 30 de outubro de 2012, parágrafo 14.7.

<sup>51</sup>Demanda núm. 39/2006 (2007).

<sup>52</sup>Veja-se “Corte Interamericana de Direitos Humanos”, *Comunidad Moiwana vs. Suriname*, sentença de 15 de junho de 2015, parágrafo 186. Disponível em: <[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp.pdf)>.

situação de rua, a Corte explicou que o direito à vida requer que os Estados adotem medidas positivas para assegurar o acesso às condições necessárias para levar uma vida digna, reconhecendo que o direito à vida pertence “ao mesmo tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, assim como aos direitos econômicos, sociais e culturais”<sup>53</sup>.

56. A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos afirmou que o direito a uma moradia adequada se encontra implícito no artigo 14, sobre o direito à propriedade, no artigo 16, sobre o direito ao nível mais alto possível de saúde mental e física, e no artigo 18, parágrafo primeiro, sobre a proteção outorgada à família, todos da Carta Africana<sup>54</sup>. Considera que os despejos forçados que deixarem pessoas em situação de rua são contrários à Carta, e requereu a todos os Estados que informassem sobre as medidas adotadas para abordar a questão e designassem um organismo nacional independente para supervisionar o cumprimento pelo Estado do direito a uma moradia adequada<sup>55</sup>.

57. Foram alcançados importantes avanços nas jurisdições nacionais que reconhecem que a condição de pessoa em situação de rua viola uma série de direitos humanos. A *Grundgesetz* (Lei Fundamental) da Alemanha foi interpretada de forma a assegurar que uma moradia adequada e humana é um componente do padrão mínimo de vida em consonância com a dignidade humana<sup>56</sup>.

58. O Tribunal Supremo da Índia afirmou que o direito à vida “inclui o direito a viver com dignidade humana e tudo que envolve as necessidades básicas da vida, como a nutrição, roupas e abrigo”<sup>57</sup>. O Tribunal Superior de Nova Deli iniciou uma causa de ofício para determinar se a demolição de um abrigo temporário para pessoas em situação de rua durante os preparativos para os Jogos de Commonwealth de 2010 havia violado o direito à vida. A perda do abrigo teve como consequência o falecimento de um antigo residente. O Tribunal ordenou ao governo de Nova Deli que voltasse a construir o abrigo e deixasse de despejar pessoas em situação de rua durante o inverno<sup>58</sup>.

59. As demandas apresentadas por pessoas em situação de rua aos tribunais nacionais proporcionaram avanços significativos em muitas jurisdições. Na Argentina, as pessoas em situação de rua têm direito à assistência, mas se reivindicado caso a caso aos tribunais. Por exemplo, no Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, a Corte Suprema de Justiça da Nação ordenou ao governo de Buenos Aires que proporcionasse um alojamento adequado a uma mãe em situação de rua e seu filho com deficiência, e ressaltou que deveria haver uma garantia mínima de acesso à moradia para aqueles que enfrentam situações de extrema vulnerabilidade.

60. A Corte Constitucional da Colômbia ordenou ao município de Dosquebradas e ao departamento de Risaralda que preparassem um programa piloto destinado às pessoas em situação de rua em conformidade com as prescrições constitucionais e as experiências relevantes de outros municípios. A Corte também fez uma chamada a todas as autoridades competentes para que preparassem de imediato uma política pública nacional destinada às pessoas em situação de rua em conformidade com as prescrições da lei nacional sobre os direitos das pessoas em situação de rua.

---

<sup>53</sup>Veja-se “Corte Interamericana de Direitos Humanos”, *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, sentença de 19 de novembro de 1999. Disponível em: <[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_63\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf)>.

<sup>54</sup>Veja-se a resolução 231 da “Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos”, sobre o direito a uma habitação adequada e a proteção contra os despejos forçados. Disponível em: <[www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231](http://www.achpr.org/sessions/52nd/resolutions/231)>.

<sup>55</sup>Veja-se “Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos”, *Principles and Guidelines for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*. Disponível em: >[www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr\\_instr\\_guide\\_draft\\_esc\\_rights\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng.pdf)<.

<sup>56</sup>Resposta ao questionário da Alemanha.

<sup>57</sup>Veja-se Tribunal Supremo da Índia, *Francis Coralie Mullin v. The Administrator*, sentença de 13 de janeiro de 1981, parágrafo 6.

<sup>58</sup>Urban Rights Forum: With the Homeless, *The Trajectory of a Struggle* (2010). Disponível em: <[http://hln.org.in/documents/SAM-BKS\\_The\\_Trajectory\\_of\\_a\\_Struggle.pdf](http://hln.org.in/documents/SAM-BKS_The_Trajectory_of_a_Struggle.pdf)>.

61. O Tribunal Constitucional da África do Sul ordenou ao governo que preparasse e executasse um programa abrangente e coordenado para conferir efetividade ao direito a uma moradia adequada, que dê prioridade àqueles que estiverem mais urgentemente em necessidade<sup>59</sup>. No contexto dos despejos forçados, o Tribunal aplicou uma série de proteções para as pessoas em risco de ficar em situação de rua, impondo a todos os níveis de governo o dever de colaborar significativamente com as comunidades afetadas pela realocação e reconhecendo a obrigação dos proprietários privados de assegurar que nenhuma pessoa despejada fique em situação de rua<sup>60</sup>.

62. Em muitos países, os movimentos sociais estão incorporando estratégias jurídicas em estratégias políticas mais ampliadas para lutar contra as causas que levam pessoas a ficar em situação de rua e afirmar o direito a uma moradia adequada. Abahlali baseMjondolo, movimento sul-africano de moradores em favelas, e outras organizações deste país desenvolveram enfoques da mobilização social vinculados a estratégias jurídicas para reivindicar direitos, sem perder de vista o caráter fundamentalmente político da luta por uma moradia adequada<sup>61</sup>.

63. Na Argentina, a organização não governamental Centro de Estudos Legais e Sociais integrou causas instrumentais para promover o direito a uma moradia adequada para as pessoas em situação de rua com iniciativas políticas, com o fim de mudar a forma de distribuição da terra, da propriedade e da moradia e possibilitar um acesso mais amplo à justiça. A recém aprovada Lei de Acesso a um Habitat Digno, da província de Buenos Aires, afirma uma série de princípios reitores, incluindo o direito à cidade, a função social da propriedade, a participação democrática significativa e a distribuição equitativa dos benefícios da urbanização.

64. A Relatora Especial se encoraja com a proliferação de iniciativas locais para criar estruturas, programas, políticas e leis mais sólidas de direitos humanos, seja em forma de novos direitos constitucionais, cartas sobre o direito à cidade, ordenamentos locais ou mandatos para instituições de direitos humanos e ouvidorias públicas. Sem embargo, ainda resta muito a se fazer. A aplicação de uma estrutura governamental de direitos humanos em todos os seus níveis é o componente mais importante de qualquer estratégia para a erradicação da situação de rua.

## **VII. Medição da população em situação de rua e responsabilização em matéria de direitos humanos**

65. A mensuração da população em situação de rua ajuda a avaliar as prioridades, assegurar a elaboração e aplicação de respostas políticas efetivas e determinar se os Estados estão cumprindo suas obrigações relativas aos direitos humanos. Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados têm a obrigação de medir a magnitude da população em situação de rua, utilizando dados separados por gênero, raça e outras características pertinentes, e estabelecer meios efetivos de monitorar os progressos<sup>62</sup>.

66. Mas além das medições nacionais da população em situação de rua, também são necessários indicadores mundiais. A luta contra a situação de rua deveria ser um elemento central dos objetivos mundiais de desenvolvimento. Ainda que nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável omitam uma referência

---

<sup>59</sup>Veja-se *Government of the Republic of South Africa et al. v. Grootboom et al.*, causanúm. CCT11/00 de outubro de 2000.

<sup>60</sup>Veja-se *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd and Another*, causanúm. CCT 37/11, parágrafos 46, 54 e 57.

<sup>61</sup>Veja-se Jackie Dugard e outros, "Rights-compromised or rights-savvy? The use of rights-based strategies to advance socio-economic struggles by Abahlali baseMjondolo, the South African shack-dwellers' movement", *Social and Economic Rights in Theory and Practice* (2014).

<sup>62</sup>Veja-se a observação geral núm. 4 do Comitê, sobre o direito a uma habitação adequada.



expressa à situação de rua, a meta 11.1 dos Objetivos compromete os Estados a assegurar, para 2030, o acesso de todas as pessoas à moradia adequada, segura e acessível e aos serviços básicos e urbanizar favelas. A medição e o compromisso em reduzir e erradicar a situação de rua com pontos de referência e prazos claros será fundamental para a realização desta meta.

67. Há, entretanto, sérios desafios para mensurar a população em situação de rua, tanto nos Estados como em âmbito global, que precisam ser enfrentados. Tem sido difícil obter dados precisos e comparáveis de todos os Estados a fim de desenvolver dados mundiais confiáveis. A Divisão de Estatística do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais observou que os dados sobre o número de famílias em situação de rua são escassos em todas as regiões<sup>63</sup>. As iniciativas para contar o número de pessoas em situação de rua surgiram naturalmente, com frequência nas comunidades locais e abordam as condições e os desafios locais de diferentes maneiras. Os governos locais, prestadores de serviços, ouvidores públicos e instituições de direitos humanos podem contribuir de forma importante para que os dados sejam exatos e conclusivos. Sem embargo, isto dificulta a criação de uma medição comum entre cidades e a nível internacional.

68. Alguns Estados também tem sido relutantes em reunir e proporcionar dados confiáveis, posto que pensam que são contra seus interesses, sobretudo se estão tentando atrair o desenvolvimento, turismo ou organizar grandes eventos. Os dados coletados pelos governos devem ser complementados com informações a serem fornecidas pelas organizações não governamentais e organizações comunitárias que trabalham diretamente com as pessoas em situação de rua.

69. O *Institute of Global Homelessness* reuniu investigadores e organizações da sociedade civil que se dedicam à população em situação de rua do mundo inteiro para assumir estes desafios e requereu que fosse celebrado um novo compromisso para obter as medições mais úteis a nível mundial mediante a adoção de uma abordagem padronizada baseada na colaboração entre governos<sup>64</sup>. A Relatora Especial tem a esperança de que iniciativas de colaboração como estas proporcionarão uma base para avanços significativos na compreensão dos padrões e desafios mundiais em relação à população em situação de rua e promoverá maior responsabilização sobre a obrigação de erradicá-la.

70. Por mais que a melhora nos dados estatísticos seja importante para orientar as políticas públicas e exigir responsabilidades dos governos, deverão ser feitos ajustes em razão das inevitáveis limitações, omissões e possíveis distorções nos dados disponíveis. Não se deveria permitir que as dificuldades na medição do fenômeno encorajem políticas que deem resposta unicamente às formas visíveis e mais fáceis de percepção. O número de homens solteiros que vivem na rua ou utilizam abrigos de emergência é medido mais facilmente. É mais difícil medir o número das mulheres, crianças e jovens em situação de rua que vivem temporariamente com familiares ou amigos, ou entre os mais marginalizados e precariamente alojados em assentamentos informais, que podem ficar completamente fora dos censos ou da compilação de dados. É difícil também detectar e medir as famílias indígenas ou comunidades deslocadas de suas terras ancestrais que acabam em situação de rua. É possível que os membros das minorias étnicas não desejem ser identificados pelas autoridades. No Quênia, por exemplo, muitas pessoas que ficaram em situação de rua devido à violência étnica não querem ser identificadas por temerem represálias<sup>65</sup>. As respostas da política e

---

<sup>63</sup>Veja-se <<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>>., parágrafo 68.

<sup>64</sup>Veja-se Institute of Global Homelessness, "A global framework for understanding and measuring homelessness" (2015). Disponível em: <[http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188)>.

<sup>65</sup>Veja-se V. Metcalfe e outros, *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi* (Londres, 2011). Disponível em: <[www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/resource-file/Sanctuary%20in%20the%20City.pdf)>.

as avaliações dos progressos na erradicação da situação de rua devem levar em conta as dimensões menos visíveis que talvez não tenham sido medidas.

71. Também é importante complementar os dados sobre os serviços utilizados pelas pessoas em situação de rua com as estimativas do número de pessoas que, ainda que se encontrem nessa situação, não utilizam esses serviços. Quando se avalia a questão contando o número de pessoas que dormem em abrigos ou utilizam os serviços disponíveis, as melhoras nesses serviços podem dar a impressão de que aumentou o número de pessoas em situação de rua, quando em realidade números menores simplesmente refletem algumas melhoras na satisfação das necessidades de emergência. Por outro lado, algumas cidades cortaram serviços como meio punitivo para reduzir o número de pessoas em situação de rua em sua jurisdição. Nesses casos, o declínio do número de pessoas em abrigos para pessoas em situação de rua é um indício de uma grave violação dos direitos humanos. Portanto, sempre é importante indagar mais além dos números. As políticas e as medidas de responsabilização baseadas exclusivamente nos números são inadequadas ou incompletas a partir do ponto de vista dos direitos humanos. Os números, por si só, podem perpetuar a exclusão e invisibilidade e impedir que se detectem as mudanças na natureza ou a experiência da população em situação de rua.

72. Por essa razão, a Relatora Especial ressalta a enorme importância das provas qualitativas, como os testemunhos orais, fotografias ou vídeos. Uma medição baseada nos direitos humanos da população em situação de rua deveria ser centrada na prevenção, no agir nas causas estruturais, isso porque apresentar informação qualitativa sobre as experiências reais costuma ser mais revelador da maneira de prevenir ou resolver a questão do que apresentar os números por si só<sup>66</sup>. Também é fundamental compreender as trajetórias de entrada e saída da pessoa em situação de rua, com uma análise longitudinal da maneira que as pessoas em situação de rua, o tempo que permanecem nessa situação e a forma que escapam dela, como complemento dos dados.

73. Um enfoque de direitos humanos da medição efetiva requer uma verdadeira consulta aos interessados. Para alguns grupos, a invisibilidade estatística ou a exclusão do censo é vista como uma marginalização e é provável que dê lugar a necessidades não atendidas nos programas e na legislação. Para outros grupos, contudo, como jovens em situação de rua ou imigrantes irregulares, a identificação pelas autoridades pode ser uma ameaça. A população em situação de rua é a mais adequada para aferir se os métodos de medição estão precisos e inclusivos e, ao mesmo tempo, sensíveis a sua situação.

### **VIII. Respostas políticas estratégicas à população em situação de rua**

74. Nas consultas da Relatora Especial foi sugerido que, mesmo as políticas que deem respostas efetivas dependam de circunstâncias particulares, estratégias efetivas devem ter sempre múltiplas vertentes, articular uma série de políticas e programas que abordem simultaneamente a exclusão social e a privação de moradia. Mais importante ainda, as estratégias devem ser conduzidas pelas partes interessadas, combinando a mobilização social com as reformas legislativas e políticas.

75. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem focado na necessidade de estratégias integradoras de moradia para fazer frente à situação de rua, na estrutura do direito à moradia, assegurando o monitoramento e a responsabilização com objetivos, prazos e procedimentos de denúncia. Do mesmo

---

<sup>66</sup>Institute of Global Homelessness, "A global framework for understanding and measuring homelessness" (2015). Disponível em: <[http://works.bepress.com/dennis\\_culhane/188/](http://works.bepress.com/dennis_culhane/188/)>.

modo, no caso das crianças em situação de rua, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos defende uma abordagem integral que reconheça os direitos como interdependentes e interconectados, mediante um enfoque coordenado entre departamentos governamentais, com o envolvimento da família e da comunidade<sup>67</sup>.

76. O “HousingFirst” surgiu recentemente como um modelo dominante para as respostas ao déficit habitacional em países como Bélgica, Dinamarca, Hungria, Holanda, Portugal e Reino Unido. O modelo é simples e proporciona às pessoas cronicamente em situação de rua, por exemplo, às pessoas com deficiência psicossocial, moradia e apoio em função de suas necessidades<sup>68</sup>. Os benefícios de manter as pessoas em suas comunidades em lugar de prestar serviços de tratamento sem a moradia são evidentes, e esse modelo oferece resultados que podem ser medidos facilmente. Ao mesmo tempo, há preocupação porque o programa “HousingFirst” talvez não sirva como modelo generalizado, posto que tende a focar nas formas visíveis da questão e não aborda suas causas sistêmicas, nem assegura a reabilitação nem a construção de moradia acessível<sup>69</sup>.

77. As estratégias nacionais identificadas têm se baseado na legislação para esclarecer as obrigações do governo em relação à população em situação de rua. A Escócia promulgou o *Homelessness Act* em 2003, que inclui o compromisso de fazer da moradia um direito legal até 2012. Em consonância, o Parlamento escocês aprovou um decreto em 2012 em virtude do qual todas as pessoas que estejam “involuntariamente em situação de rua” tenham direito a um alojamento permanente<sup>70</sup>.

78. Em muitos países, as instituições nacionais de direitos humanos podem investigar as denúncias de violações de direitos humanos relacionadas à população em situação de rua e formular recomendações às autoridades competentes para preparar políticas públicas e ressarcir essas violações. Pela primeira vez, a Comissão de Direitos Humanos da Cidade do México realizou uma audiência pública com grupos de pessoas em situação de rua e publicou um relatório sobre a situação de seus direitos humanos, incluindo a discriminação, criminalização e outras questões de direitos humanos<sup>71</sup>.

79. O Conselho Norueguês para os Refugiados buscou uma série de alternativas de moradia para prevenir e abordar a condição de morador de rua dos despejados. As opções incluem a moradia incremental, o fornecimento de terra ou de uma habitação básica para que o beneficiário melhore sua situação com o passar do tempo; certificados de compra da moradia; habitação de interesse social; privatização de edifícios públicos; ajuda para pagar o aluguel; aluguel para aquisição, começando com o reconhecimento administrativo para logo passar ao reconhecimento jurídico, o reconhecimento em matéria de desenvolvimento ao estabelecimento de populações ou distritos; melhoras nos bairros; e apoio aos municípios<sup>72</sup>.

---

<sup>67</sup>Veja-se A/HRC/19/35, parágrafo 30.

<sup>68</sup>Lars Benjaminsen, “Policy review update: results from the Housing First-based Danish homelessness strategy”, *European Journal of Homelessness*, vol. 7, núm. 2 (dezembro de 2013). Disponível em: <[www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf)>.

<sup>69</sup>Resposta ao questionário do Instituto de Direitos Humanos da Dinamarca.

<sup>70</sup>Veja-se <[www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012](http://www.gov.scot/News/Releases/2012/11/tackling-homelessness21112012)>.

<sup>71</sup>Comissão de Direitos Humanos do Distrito Federal, *Informe especial: Situação dos direitos humanos das populações em situação de rua no Distrito Federal 2012-2013* (Cidade do México, 2014). Disponível em: <<http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf>>.

<sup>72</sup>Veja-se Conselho Norueguês para os Refugiados e outros, “Home sweet home: housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs” (Genebra, Internal Displacement Monitoring Centre, março de 2015), págs. 25 a 51.

80. As pessoas em situação de rua começaram a reafirmar sua identidade mediante reclamações de direitos humanos através dos movimentos sociais e ações legais. Na África do Sul, o movimento de moradores de cabanas, Abahlali, converteu-se em um movimento social dinâmico que reivindica o direito à moradia por meios jurídicos e políticos. Em Uganda, a “Uganda Network on Law, Ethics and HIV/AIDS” oferece assistência jurídica gratuita às viúvas em situação de ruaretiradas de suas casas e propriedades por consequência das leis discriminatórias sobre a propriedade e a herança<sup>73</sup>. Na Simon Community de Belfast, Irlanda do Norte, as pessoas em situação de rua com assistência da organização “Participation and the Practice of Rights”, lançaram o *Homelessness Action Charter* para promover os direitos humanos das pessoas em situação de rua<sup>74</sup>. No Canadá, as pessoas em situação de rua e as organizações de apoio apresentaram um recurso de amparo constitucional contra o fato de que os governos do país e dos estados não abordam efetivamente o tema<sup>75</sup>, requerendo ao mesmo tempo uma legislação<sup>76</sup> para criar uma estratégia nacional sobre a população em situação de rua e moradia. Nos Estados Unidos, as organizações de pessoas em situação de rua contestaram sistemática e satisfatoriamente leis e políticas que criminalizam a população em situação de rua e pugnam por estratégias federais, estaduais e municipais de moradia. Em El Salvador, membros de uma comunidade local estabeleceram uma comissão nacional de moradores a fim de defender o direito à moradia junto a outras organizações da sociedade civil<sup>77</sup>.

81. Existem diversos modelos que asseguram a participação dos interessados nas estratégias na luta contra a situação de rua. No Brasil, por exemplo, foi criado um modelo participativo de política social que se baseia em conselhos paritários de políticas públicas. Em Munique (Alemanha), unidades especiais de prevenção da situação de rua têm prestado apoio à prevenção de despejos e execuções hipotecárias<sup>78</sup>. Na Europa, a FEANTSA organizou e promoveu reivindicações de direitos em nome das pessoas em situação de rua em numerosos fóruns jurídicos e políticos.

82. Não há nenhuma solução universal política ou legislativa para a questão das pessoas em situação de rua. Deve-se tratar de muitas maneiras, abordando suas causas estruturais em circunstâncias particulares. Qualquer política adotada deve tratar os problemas enfrentados pelos diferentes grupos e apoiar as pessoas em seus desafios pessoais. Segundo um estudo da FEANTSA, as estratégias efetivas devem ser baseadas em provas amplas e multidimensionais, estar baseadas em direitos, ser participativas, estar de acordo com estatutos e legislações, ser sustentáveis, estar baseadas nas necessidades e ter um enfoque de baixo para cima.

83. Todos os níveis de governo deveriam elaborar e implementar políticas, leis e estratégias para prevenir e resolver problemas que levam as pessoas a ficar em situação de rua. O contrário indicaria que o fenômeno não tem sido reconhecido nem tratado como uma violação de direitos humanos. O que falta a todos os níveis é o compromisso compartilhado de assegurar a incidência do direito a uma moradia adequada, bem como dos direitos conexos, como direito à vida e à saúde. Conforme ressaltou o “Consortium for Street Children”, o maior desafio para todas as crianças que estão em situação de rua é serem identificadas e tratadas como titulares de direitos<sup>79</sup>.

---

<sup>73</sup>Veja-se <[www.uganet.org/site/women-property-rights](http://www.uganet.org/site/women-property-rights)>.

<sup>74</sup>Resposta ao questionário da organização “Participation and the Practice of Rights”, Reino Unido.

<sup>75</sup>Veja-se *Tanudjaja v. Canada (Attorney General)*, 2014 ONCA 852.

<sup>76</sup>Veja-se o projeto de lei C-400, lei em favor de uma habitação segura, adequada e acessível. Disponível em: <<https://openparliament.ca/bills/41-1/C-400/>>.

<sup>77</sup>Resposta ao questionário da organização FUNDASAL, El Salvador.

<sup>78</sup>Veja-se Comissão Europeia, “Homelessness during the crisis”, nota de investigação 8/2011 (2011), pág. 16.

<sup>79</sup>Resposta ao questionário da organização “Consortium for Street Children”.

84. Considerando que a garantia de gozo dos direitos humanos é uma responsabilidade jurídica de todos os níveis de governo, pode-se obrigar os responsáveis pela formulação de políticas a incorporar os direitos humanos em suas leis, políticas e programas, por exemplo: consultando as pessoas em situação de rua durante a preparação das políticas e o processo de implementação; incorporando objetivos mensuráveis e prazos nas estratégias; incluindo mecanismos de supervisão e controle para assegurar resultados satisfatórios; e proporcionando às pessoas em situação de rua mecanismos para reivindicar seus direitos e acessar garantias. Esses são os requisitos básicos para que haja uma inclusão significativa das pessoas em situação de rua na família humana, devolvendo-lhes a dignidade, o respeito e a proteção do Estado de Direito.

## **IX. Conclusões e recomendações**

85. **O aumento no número de pessoas em situação de rua demonstra a incapacidade dos Estados de proteger e assegurar os direitos humanos das populações mais vulneráveis. Está ocorrendo em todos os países, independente da fase de desenvolvimento de seus sistemas econômicos ou políticos, e está ocorrendo com impunidade. A natureza e o alcance da questão em âmbito mundial atesta a falta de compaixão da sociedade em relação à toda escala de privação e perda de dignidade associada às pessoas em situação de rua. Trata-se de um fenômeno que requer uma ação urgente e imediata por parte da comunidade internacional e de todos os Estados.**

86. **A situação de rua é uma das consequências menos estudadas da persistente desigualdade, da injusta distribuição de terra e propriedade e da pobreza mundial. É um resultado da convivência dos Estados em relação à especulação imobiliária e desregulamentação dos mercados, de tratar a moradia como uma mercadoria ao invés de um direito humano. Tem suas origens em privilegiar, a nível mundial, a riqueza e o poder, e ao tratar como bodes expiatórios e com desprezo as pessoas que se encontram em situação de rua.**

87. **Determinados grupos são afetados de forma desproporcional por questões que os levam a ficar em situação de rua, como mulheres, jovens, crianças, povos indígenas, pessoas com deficiência, imigrantes e refugiados, trabalhadores pobres e lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros, cada um de diferentes maneiras, porém com causas estruturais comuns. São as seguintes: a) a retirada de todos os níveis de governo da proteção e habitação social e a privatização dos serviços, infraestrutura, moradia e espaço público; b) o abandono da função social da terra e da moradia; c) o fato de não abordar as crescentes desigualdades de renda, riqueza e acesso à terra e à propriedade; d) a adoção de políticas fiscais e de desenvolvimento que apoiam a ausência de regulamentação e a especulação imobiliária e impedem o desenvolvimento de opções de moradia acessível e; e) no processo de urbanização, marginalização e maus tratos das pessoas que estão de forma mais precária em assentamentos informais, que vivem em estruturas temporárias em condições de superlotação, sem acesso à água, saneamento e outros serviços básicos, e que vivem em constante ameaça de despejo.**

88. **Ao invés de serem tratados como um grupo de titulares de direitos violados sistematicamente, as pessoas em situação de rua foram convertidas em um grupo estigmatizado, objeto de criminalização, discriminação e exclusão social. Estar em situação de rua é sofrer atos de violência, ter uma vida mais curta e saúde em más condições e ser criminalizado pelas estratégias de sobrevivência para comer ou dormir no espaço público. As pessoas em situação de rua são silenciadas e invisibilizadas e são realocadas para as periferias das cidades, fora de vista. Sua humanidade e dignidade raras vezes são levadas em conta pela legislação, políticas públicas e estratégias.**

89. As deficiências na medição e documentação da população em situação de rua, em particular em suas formas menos visíveis e em suas dimensões mais qualitativas, contribuíram para a falta de respostas em âmbito estatal ou mundial. A ausência de qualquer referência à situação de rua nos objetivos de desenvolvimento demonstra a contínua marginalização das pessoas em situação de rua.

90. A partir de uma perspectiva dos direitos humanos, as obrigações dos Estados em relação às pessoas em situação de rua estão bem estabelecidas e claramente articuladas. Tratam-se das seguintes obrigações imediatas dos Estados: a) adotar e aplicar estratégias para eliminar a situação de rua, com objetivos, metas e prazos claros; b) eliminar a prática de despejos forçados, especialmente quando deixarem pessoas em situação de rua; c) combater e proibir em lei a discriminação e estigmatização das pessoas em situação de rua e a criação de estereótipos negativos sobre elas; d) assegurar o acesso a recursos legais na hipótese de violações de direitos, incluindo a incapacidade dos Estados de adotar medidas positivas para combater a situação de rua e; e) regular as atividades de terceiros para que suas ações estejam em conformidade com a erradicação da situação de rua e não discriminem direta ou indiretamente as pessoas em situação de rua.

91. Conforme as presentes conclusões, a Relatora Especial faz as seguintes recomendações aos Estados:

a) Todos os Estados devem se comprometer a eliminar a situação de rua até 2030 ou antes, na medida do possível, de uma maneira que respeite os direitos humanos internacionais e esteja em conformidade com a meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

b) Todos os Estados devem preparar e aplicar, imediatamente, estratégias coordenadas baseadas nos direitos para prevenir e eliminar situação de rua. Essas estratégias devem incluir objetivos e prazos mensuráveis; preparar e aplicar consultando e em colaboração dos interessados; fazer referência expressa ao direito internacional de direitos humanos, incluindo o direito a uma moradia adequada e a não discriminação; incluir mecanismos de controle e avaliação para assegurar o progresso; e incorporar mecanismos de denúncia de eventuais violações de direitos humanos, incluindo a incapacidade dos Estados de aplicar adequadamente as estratégias necessárias.

c) As estratégias sobre a política em relação à população em situação de rua devem envolver vários setores, atribuir e coordenar claramente as responsabilidades de todos os níveis de governo e abordar as causas estruturais que levam pessoas à situação de rua, incluindo as que são específicas das necessidades dos grupos marginalizados ou vulneráveis.

d) Devem-se preparar medições mais confiáveis da população em situação de rua, em particular de suas formas menos visíveis e suas dimensões qualitativas. As metodologias de coleta de dados deveriam combinar análise longitudinal da situação de rua com contagens. Mais além da adoção de definições e metodologias adaptadas às circunstâncias locais, os Estados e municípios deveriam aplicar definições, metodologias e índices internacionalmente padronizados para permitir uma avaliação mais objetiva dos progressos realizados, em particular em respeito à meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

e) Deve-se derrogar imediatamente todas as leis ou medidas que criminalizem, as pessoas em situação de rua ou o comportamento associado à situação de rua, como dormir ou comer em espaços públicos, ou sirvam para imposição de multas ou restrições.

f) Deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como um grupo protegido em todas as leis nacionais contra a discriminação e crimes de ódio, em particular, nas legislações constitucional e infraconstitucional sobre os direitos humanos, bem como nas cartas municipais.

g) Deve-se realizar uma revisão cuidadosa da legislação e políticas em vigor para derrogar ou modificar aquelas que tenham efeito discriminatório contra as pessoas em situação de rua, em conformidade com o direito internacional dos direitos humanos. O financiamento ou

transferência de pagamentos para programas locais deveriam implicar na eliminação de todas as leis que criminalizem ou discriminem as pessoas em situação de rua.

h) Deve-se assegurar às pessoas em situação de rua o acesso a audiências e recursos efetivos pela violação de seus direitos, principalmente como consequência da incapacidade dos Estados de adotar medidas razoáveis com o máximo de recursos disponíveis para erradicar as causas que levam as pessoas a ficar nessa situação. Deveriam ser facilitadas as demandas coletivas na medida do possível e deve haver recursos efetivos disponíveis em múltiplos foros, como tribunais, incluindo tribunais administrativos e as instituições nacionais de direitos humanos.

i) Os governos nacionais e locais devem voltar a assumir a função e o compromisso de proporcionar proteção social e assegurar o acesso dos grupos marginalizados e vulneráveis a uma moradia acessível, reafirmando que a moradia é um direito humano e não uma mercadoria. Por sua vez, os municípios devem ter acesso aos recursos necessários para cumprir com suas responsabilidades contraídas.

j) Qualquer despejo que possa deixar pessoas em situação de rua, incluindo naquelas pouco visíveis, para promover o turismo ou facilitar grandes eventos, por exemplo, dever ser reconhecido no direito interno como uma violação grave dos direitos humanos e deve ser imediatamente reprimido. Os despejos forçados não devem ocorrer sem que antes haja uma consulta com os grupos afetados, o exame de todas as alternativas, incluindo a melhora da situação no local, e a aplicação de opções consensuadas de realocação dos afetados.

k) Deve-se prestar especial atenção à situação de rua entre os povos indígenas, causada pela remoção de suas terras e recursos e a destruição da sua identidade cultural. Deverão ser oferecidos aos povos indígenas, os recursos necessários para que executem programas para combater a situação de rua em contextos urbanos e rurais, em consonância com a Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

92. A Relatora Especial faz as seguintes recomendações a outros órgãos:

a) Os meios de comunicação, incluindo os jornalistas, conselhos de redação, produtores e proprietários, devem assegurar que as pessoas em situação de rua não sejam tratadas de maneira discriminatória ou preconceituosa. É necessária supervisão e regulamentação a esse respeito.

b) A assistência humanitária não deve estar condicionada ao lugar de residência antes de um conflito ou desastre natural. Os títulos de propriedade ou outros documentos dos quais frequentemente não dispõem as pessoas em situação de rua não deveriam ser um obstáculo para receber a assistência emergencial e humanitária a longo prazo.

c) Os advogados e defensores devem colaborar com as pessoas em situação de rua e seus representantes para que essa situação seja tratada como uma violação de direitos humanos através de qualquer via disponível. O Poder Judiciário deve desenvolver sua capacidade e compromisso com a satisfação dessas demandas, principalmente quando é solicitado um ressarcimento que requeira a adoção de medidas positivas. Nesse contexto, os Estados devem se abster de adotar posições em litigância que sejam contrárias ao direito internacional dos direitos humanos.