

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

REGINA VERA VILLAS BOAS

RICARDO HENRIQUE CARVALHO SALGADO

GUSTAVO FERREIRA SANTOS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos e garantias fundamentais I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Regina Vera Villas Boas, Ricardo Henrique Carvalho Salgado, Gustavo
Ferreira Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-118-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Garantias
Fundamentais. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara
(25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS I

Apresentação

Os textos que formam este livro foram apresentados no Grupo de Trabalho sobre Direitos e Garantias Fundamentais, no XXIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. No Grupo de Trabalho, foram discutidos variados problemas envolvendo a interpretação e aplicação de dispositivos constitucionais consagradores de direitos e garantias fundamentais. Diante de um complexo catálogo constitucional de direitos fundamentais, os estudos aprofundaram o olhar sobre as várias dimensões protetivas desses direitos.

Podemos classificar os trabalhos em três diferentes grupos. Em uma primeira parte, há um conjunto de artigos que faz discussões enquadráveis em uma Teoria dos Direitos Fundamentais. Há trabalhos sobre conceito, história e interpretação dos direitos fundamentais. Uma segunda parte traz artigos que têm o foco em discussões conceituais sobre direitos fundamentais em espécie. Finalmente, segue uma terceira parte, na qual direitos fundamentais em espécie são enfocados em uma discussão em torno de situações específicas de aplicação.

Na primeira parte do livro, Isabelly Cristinny Gomes Gaudêncio, Mestranda no Centro Universitário de João Pessoa, faz uma discussão conceitual sobre direitos humanos, sua definição e a história de sua consagração, destacando, em sua definição, as ideias de dignidade humana e de mínimo existencial. Neumalya Lacerda Alves Dantas Marinho, também mestranda no UNIPE, de João Pessoa, propõe a discussão sobre a relativização da dignidade humana, quando em conflito com um conceito de dignidade humana da sociedade. Fernando Pereira Alqualo, mestrando na Uninove, trata do princípio da fraternidade e sua prática, que alimenta um ativismo judicial. Matheus Brito Nunes Diniz e Ana Angelica Moreira Ribeiro Lima, Mestrandos da UFPB, trabalham com o que chamam de tríplice vinculação do Estado pelos direitos fundamentais, enfocando papéis dos poderes estatais na garantia de direitos.

A segunda parte é iniciada com o trabalho de Raul Abreu Cruz Carvalho, Mestrando na Universidade de Fortaleza, que propõe uma discussão sobre o fundamento constitucional da proteção do idoso, identificando a solidariedade como princípio constitucional implícito. Tereza Margarida da Costa de Figueiredo e Yara Pereira Gurgel, respectivamente Mestranda

e Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, discutem a relação de pertinência entre liberdade de expressão e mínimo existencial, a partir do conceito de mínimo social. Roberta Farias Cyrino e Jorge Di Ciero Miranda, respectivamente Mestra e Mestrando na Universidade de Fortaleza discutem mudanças decorrentes da construção do que é chamado de "sociedade da informação" e, por consequência, diversas dimensões do direito à informação. Francielle Lopes Rocha e Natalia Santin Marazo, mestrandas no Cesumar, discutem a relação entre dignidade humana e liberdade de expressão, a partir do estudo de discursos que fomentam o ódio contra minorias sexuais. Lucas de Souza Lehfeld e Marina Ribeiro Guimarães Mendonça, respectivamente Professor e Mestranda na Universidade de Ribeirão Preto, discutem o princípio da afetividade na proteção constitucional na proteção de direitos homoafetivos. Tiago Clemente Souza e Danilo Pierote Silva, Mestre e Mestrando no Centro Universitário Eurípides Maia, apresentam o questionamento sobre a existência de um direito fundamental à prova e a possibilidade de renúncia nas relações jurídicas privadas.

Ainda na segunda parte, Romulo Magalhães Fernandes, Mestrando na PUC-MG, e Anna Carolina de Oliveira Azevedo discutem imprensa e o problema da relação entre direitos fundamentais que a protegem e direitos que são por sua atividade atingidos. O doutor Eder Bonfim Rodrigues apresenta um estudo comparativo entre Brasil e França quanto ao tratamento jurídico do uso de símbolos religiosos, discutindo o conceito de laicidade. Aline Fátima Morelato e Marcela Leila Rodrigues da Silva Vales, doutorandas na Fadisp, discutem diversos instrumentos jurídico-institucionais de concretização do acesso à justiça, especialmente a chamada assistência jurídica integral e gratuita. Larissa Peixoto Valente, Mestranda na UFBA, trabalha com a garantia do devido processo legal, tratando do seu conceito, sua formação histórica e o alcance de sua proteção.

A terceira e última parte traz o trabalho de Rodrigo Ribeiro Romano, aluno da UFRN, que discute a questão da legitimidade da jurisdição constitucional em uma democracia, a partir da problematização do papel do Procurador Geral da República na proteção de grupos sociais minoritários. Anna Cândida da Cunha Ferraz e Dayse dos Santos Moinhos, Professora e Mestranda na Unifio, discutem o direito à vida, fazendo uma análise crítica de duas decisões do Supremo Tribunal Federal que tratam desse direito (ADI 3.510 e ADPF 54). Raisal Duarte da Silva Ribeiro, Mestranda na UFF, e Rodrigo de Souza Costa, Professor da UERJ, analisam o Caso Ellwangen, decidido pelo Supremo Tribunal Federal, que envolveu uma discussão entre repressão ao racismo e proteção da liberdade de expressão. Renan Moreira de Norões Brito, Mestre pela UNIFOR, analisa a decisão pela inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 31/2004 do Município de Criciúma/SC, que tratava do estabelecimento de cotas raciais para ingresso em cargo público. Irna Clea de Souza Peixoto, do CESUPA, discute o interesse social na ressocialização de condenados, estudando o "Caso Champinha,

no qual, com base em um laudo pericial psiquiátrico, foi determinado o seu internamento. Bruno Rodrigues Leite e Alexandre Ferrer Silva Pereira, mestrandos na PUC-MG, estudam norma que regula atuação da Prefeitura de Belo Horizonte em relação bens de pessoas em situação de rua.

Continuando a terceira parte, Têmis Lindemberger e Brunize Altamiranda Finger, da Unisinos, refletem sobre a responsabilidade do Estado quando não fornece, após o diagnóstico, tratamento a tempo para pessoas com câncer. Francisco Rabelo Dourado de Andrade, Mestrando na PUC-MG, discute o exercício do direito ao protesto, a partir de uma reflexão sobre direitos fundamentais e processualidade democrática. José Guilherme Ramos Fernandes Viana e Walesca Cariola Viana, da Unifieo, trabalham com situações de violação de direitos fundamentais no transporte de presos em porta-malas de viaturas policiais.

Todos os trabalhos foram objeto de discussão, com a Coordenação do Grupo de Trabalho, com o público presente e, fundamentalmente, entre os autores. Não houve trabalho que, no debate, não fizesse interação com temáticas abordadas em outros artigos. Verificamos, ainda, que os temas atraíram outros participantes do evento, que não tinham trabalhos inscritos no GT, o que enriqueceu mais ainda a discussão.

Vamos aos textos.

**OBJETO INSERVÍVEL, SER HUMANO DESCARTADO: A INSTRUÇÃO
NORMATIVA N° 01 COMO LEGISLAÇÃO BIOPOLÍTICA EM BELO HORIZONTE**
**UNUSABLE OBJECT, DISCARDED HUMAN: THE NORMATIVE INSTRUCTION
N° 01 AS BIOPOLITICS LEGISLATION IN BELO HORIZONTE**

**Bruno Rodrigues Leite
Alexandre Ferrer Silva Pereira**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo o estudo da Instrução Normativa n° 01 da Prefeitura de Belo Horizonte/ Minas Gerais e suas implicações no campo dos direitos fundamentais da população em situação de rua. Para isso, os artigos da Instrução Normativa são analisados e relacionados com a biopolítica e com o tratamento que é dado às pessoas em situação de rua por funcionários públicos. O conceito de exaptação ideológica, introduzido por Slavoj Zizek, será aprofundado para explicar as ações da Prefeitura de Belo Horizonte. A metodologia da pesquisa se baseia na teoria da biopolítica formulada por Michel Foucault e na doutrina, jurisprudência e ordenamento jurídico brasileiros, constituindo-se de uma pesquisa essencialmente bibliográfica e documental com a utilização de livros e artigos.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Biopolítica, Pessoa em situação de rua, Instrução normativa n° 01

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to study the Normative Instruction n° 01 of the Municipality of Belo Horizonte/ Minas Gerais and its implications in the field of fundamental rights of homeless. For this, the articles of Normative Instruction are analyzed and related to biopolitics and the treatment that is given to homeless by public officials. The concept of ideological exaptation, introduced by Slavoj Zizek, will be deepened to explain the actions of the Municipality of Belo Horizonte. The research methodology is based on the biopolitics theory formulated by Michel Foucault and doctrine, jurisprudence and brazilian legal system, being an essentially documentary and bibliographical research using books and articles.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundamental rights, Biopolitics, Homeless, Normative instruction n° 01

INTRODUÇÃO

O discurso oficial da Prefeitura de Belo Horizonte/MG com relação à população em situação de rua é incapaz de revelar o tratamento que o Estado brasileiro, em particular na cidade mineira de Belo Horizonte, dispensa às pessoas em situação de rua. A dignidade e o respeito aos direitos são, concomitantemente, defendidos formalmente e violados por parte dos funcionários públicos municipais responsáveis pelo “recolhimento” ou “apreensão” dos bens considerados “inservíveis” e dos “materiais e objetos dispostos irregularmente nos logradouros públicos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013, artigo 6º).

O principal objetivo dessa Instrução Normativa é estabelecer as diretrizes de atuação do agente público junto à população em situação de rua, mais especificamente na apreensão de bens e pertences deste seguimento populacional. O artigo 5º da referida Instrução Normativa estabelece que o que não for um bem indispensável à sobrevivência da pessoa em situação de rua poderá ser apreendido pelo agente público.

Mas por que a prefeitura iria editar uma Instrução Normativa no sentido de retirar pertences deste seguimento populacional? Como o agente público poderia, em uma análise rápida e solitária, definir o que seria essencial para a sobrevivência? Qual seria a legitimidade deste ato, que priva a pessoa em situação de rua, a qual já vive em uma situação precária e está exposta a diversos tipos de violência, dos poucos bens que possui e que lhe ajudam a sobreviver? Essa Instrução Normativa não seria inconstitucional, por violar os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, como o direito à dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III), à propriedade privada (artigo 5º, inciso XXII) e ao devido processo (artigo 5º, inciso LIV) (BRASIL, 1988)? Também não seria incompatível com o Estado Democrático de Direito por não tentar promover políticas sociais para as pessoas em situação de rua, tratando-as como problema de segurança pública? Quais seriam as consequências dessa exclusão, desse isolamento das pessoas em situação de rua?

O problema desse artigo pode ser formulado sob a forma da seguinte pergunta: a Instrução Normativa nº 01 viola os direitos fundamentais da população em situação de rua? Os temas centrais do artigo são os direitos fundamentais da população em situação de rua, Instrução Normativa nº 01, biopolítica e exaptação ideológica. O artigo tem como objetivo o estudo da Instrução Normativa nº 01 da Prefeitura de Belo Horizonte/ Minas Gerais e suas implicações no campo dos direitos

fundamentais da população em situação de rua. A justificativa para a escolha desse tema é a sua importância, principalmente na cidade de Belo Horizonte, a insuficiência e inconstitucionalidade de parte das atuações estatais e a íntima relação com o campo do Direito como espaço de teorização e crítica incessante das políticas públicas. A metodologia da pesquisa se baseia na teoria da biopolítica formulada por Michel Foucault e na doutrina, jurisprudência e ordenamento jurídico brasileiros, constituindo-se de uma pesquisa essencialmente bibliográfica e documental com a utilização de livros e artigos.

O primeiro item deste artigo faz breves considerações acerca da utilização do termo “biopolítica” no século XX e dos apontamentos de Michel Foucault. O item dois analisa as causas que levaram à Prefeitura do Município de Belo Horizonte a editar a Instrução Normativa nº 1 de 2 de dezembro de 2013. A Instrução Normativa foi editada posteriormente ao deferimento de uma liminar pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, proibindo os agentes públicos de recolher os pertences essenciais à sobrevivência das pessoas em situação de rua.

Por fim, o item três analisa - além da exaptação ideológica, presente na Instrução Normativa nº 01 - os artigos da Instrução Normativa e os seus principais objetivos, verificando se violariam ou não os direitos fundamentais da população de rua e como ela pode-se considera-la como uma espécie de legislação biopolítica por influenciar decisivamente na vida e na fragilização da pessoa em situação de rua.

1 BIOPOLÍTICA

Biopolítica é um termo com vários significados, sendo difícil precisar com exatidão quando começou a ser utilizado. Em que pese essa dificuldade, os primeiros usos da palavra biopolítica ocorreram por volta do final do século XIX e início do século XX e diziam respeito à concepção do Estado e da nação como organismos vivos. Essa concepção organicista do Estado implicou na utilização da *vida* como ponto central para as ações do Estado, chamado para intervir em aspectos biológicos como reprodução, sexualidade e comportamento humanos para criar “um todo orgânico, homogêneo e autorregulado, harmônico” (CÂNDIDO, 2013, p. 147). Dessa maneira:

[...] a biopolítica consiste numa perspectiva que perseguiu fundamentar toda a compreensão e ação política tendo como base um conceito de vida inspirado num certo

vitalismo e na biologia da época. Todavia, para além da compreensão organicista do Estado, muitas outras concepções foram forjadas a partir de uma perspectiva naturalista (CÂNDIDO, 2013, p. 147).

O Estado como corpo social não é uma concepção propriamente do século XX, mas adquiriu contornos e expressividade até então inéditos, principalmente na Alemanha, mas também nos EUA e no Brasil. Assim, a política, por se referir ao Estado e à sociedade, deveria estar submetida ou vinculada à biologia. O Estado, como ser vivo, não pode ficar doente. As doenças devem ser prontamente combatidas e eliminadas do corpo para que o seu funcionamento harmonioso não seja comprometido.

Essa concepção de biopolítica usada no início do século XX, contudo, estava em consonância com as ideologias da eugenia e do darwinismo social, sendo utilizada para corroborá-las e não para contestá-las ou analisá-las criticamente.

A biopolítica da segunda metade do século XX, diferentemente, referia-se a outras situações que vão desde o controle de natalidade até as políticas ambientais. Apesar de não ser possível considerar esses dois períodos (primeira e segunda metades do século XX) como compartimentos estanques e incomunicáveis, *“it is possible to distinguish naturalistic concepts that take life as the basis of politics and to contrast these with politics concepts, which conceive of life processes as the object of politics”* (LEMKE, 2011, p. 3).

As duas concepções, no entanto, compartilham alguns aspectos, como a hierarquização entre a vida e a política, uma prevalecendo e sendo usada para explicar a outra. Dessa maneira, a vida e a política são consideradas fenômenos isolados, ocultando o impacto das inovações biotecnológicas e a importância do fator vida no cerne das ações políticas. A vida e a política estão visceralmente ligadas entre si.

Thomas Lemke (2011, p. 4-5) propõe uma noção de biopolítica que foi inicialmente desenvolvida por Michel Foucault, para o qual:

[...] life denotes neither the basis nor the object of politics. Instead, it presents a border to politics – a border that should be simultaneously respected and overcome, one that seems to be both natural and given but also artificial and transformable.

Assim, a vida é analisada no nível das populações e não da vida singular, a vida do indivíduo, apesar desta sofrer diretamente as consequências da biopolítica. Conforme Cesar Candiotti (2011, p. 83), em nota de rodapé, Foucault emprega o termo população como

“agrupamento de indivíduos biologicamente definidos e que demanda uma atuação específica por parte das políticas de gestão do Estado e de suas diferentes instâncias”. Para Foucault, o poder não é:

[...] uma substância, um fluido, algo que decorreria disto, mas simplesmente na medida em que se admita que o poder é um conjunto de mecanismos e de procedimentos que têm como papel ou função e tema manter – mesmo que não consigam – justamente o poder (FOUCAULT, 2008, p. 4).

Foucault trata o poder constituído por diversas estratégias de poder capilares que não estão limitadas ao Estado, embora o tenham como importante, mas perpassam toda a sociedade e do qual ninguém escapa, devendo ser entendido como uma tática ou estratégia e não como um objeto ou coisa. Foucault tenta, dessa maneira, fazer uma análise das relações de poder para além da concepção jurídica do poder, isto é, da possibilidade de o Estado exercer o poder por meio da lei e da repressão. Foucault também não se interessa por definir o poder, mas em analisar a sua operacionalização, o campo em que é produzido e os seus efeitos. Vale lembrar também que onde há relações de poder, há possibilidade de resistência. Conforme afirma Sergio Adorno (2004, p. 21), a biopolítica:

[...] inverte o clássico direito de soberania, o de mandar matar ou deixar viver, que se expressava na grande ritualização pública da morte. Com a invenção da biopolítica, um novo direito emerge: o de fazer viver e – em seu limite extremo – deixar morrer. Sob essa perspectiva, o direito é uma possibilidade, um mecanismo de regulamentação. Seu paradoxo é que, na era contemporânea, tenha-se tornado excessivo, numa espécie de superpoder ou supradireito.

E é neste sentido que será analisada a Instrução Normativa nº 01 como uma legislação biopolítica que visa, por meio da supressão do bem móvel da pessoa em situação de rua e sob o falso pretexto de desobstrução do logradouro público, a fragilização e a intensificação do sofrimento desta pessoa. A vida e os direitos fundamentais da pessoa em situação de rua são considerados descartáveis, assim como o seu bem móvel “inservível” e não “essencial à sobrevivência” recolhido pela Prefeitura de Belo Horizonte.

Não se pode desconsiderar que a pressão da Câmara de Dirigentes Lojistas e dos comerciantes e da população que se sentem incomodados com a presença próxima da população em situação de rua contribuíram enormemente com a edição desse estranho instrumento jurídico.

Assim, não se trata apenas da Prefeitura de Belo Horizonte vilipendiando os direitos fundamentais da população em situação de rua, mas de parte da população que legitima, festeja ou se cala diante das ações de fiscalização que recolhem e descartam os bens móveis inservíveis da população em situação de rua.

O poder inscrito em uma rede de relações, não se limita a repressão do Estado, pois expande-se em direção a convivência e aceitação de parte da população – algumas vezes denominada sociedade civil organizada – com relação a esses atos repressivos disfarçados de uma legalidade imaginária e insondável.

2 AÇÃO POPULAR EM DEFESA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Em novembro de 2012, André Novais Machado propôs uma Ação Popular em face do Município de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais (Autos do processo nº 1355234-45.2012.8.13.0024). O autor relata que mora perto de uma região onde há pessoas em situação de rua, em Belo Horizonte. O autor ficou revoltado com a conduta de agentes públicos que, de forma arbitrária, estavam recolhendo pertences de pessoas em situação de rua, inclusive cobertores, remédios e documentos de identificação (MINAS GERAIS, 2012).

O segmento populacional das pessoas em situação de rua vive de forma precária e sofre com a desigualdade que impera na sociedade. Essas pessoas estão frequentemente expostas à violência que há nas ruas. E, se não bastasse este sofrimento, as pessoas em situação de rua ainda sofrem com a conduta adotada pela função administrativa, que, ao invés de adotar políticas sociais que visem a proteger estas pessoas, trata-as como problema de segurança pública.

Há diversas denúncias de agentes públicos que jogam água em pessoas em situação de rua durante a madrugada. Também relata o autor que, nos últimos 15 meses, na época de propositura da Ação Popular em novembro de 2012, 54 (cinquenta e quatro) pessoas em situação de rua foram assassinadas (MINAS GERAIS, 2012).

Percebe-se a violência com que este seguimento populacional é tratado, e se não bastasse isto, os agentes públicos ainda turbam estas pessoas, retirando-lhes bens importantes para sua sobrevivência, inclusive cobertores, remédios (essenciais ao bem-estar e à saúde das pessoas) e documentos de identificação pessoal.

Diante da narrativa do autor, ficou clara a violação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, contrários também à moralidade administrativa. O autor, diante de tais fatos, fundamentou a sua pretensão, principalmente, nas seguintes normas (MINAS GERAIS, 2012):

1. Violação expressa do artigo 3º da Constituição Federal, que elenca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a necessidade de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I) e também de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso II);
2. O artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal prevê que “é garantido o direito de propriedade”, e o inciso LIV prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”;
3. A conduta dos agentes públicos que retiram os bens das pessoas em situação de rua, sem nenhum processo administrativo devidamente previsto e sem indicar para onde esses bens vão e como recuperá-los, também viola uma série de tratados internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e a Convenção Americana dos Direitos Humanos de 1969 (Pacto São José da Costa Rica);
4. O artigo 1228 e seguintes do Código Civil, que tratam do direito à propriedade de bens móveis. Também o artigo 1210 do Código Civil, o qual prevê que “o possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado”;
5. Artigos 2º e 3º da Lei 9.784/99, que regulam o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
6. Decreto Federal nº. 7.053/2009 que “institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento”.

O autor pediu a concessão de tutela específica, de acordo com o artigo 461 do Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1973), para que a Prefeitura de Belo Horizonte e o Estado de Minas Gerais cessassem com a conduta que estavam praticando, qual seja a de recolhimento arbitrário dos pertences das pessoas em situação de rua. Requereu também que fosse fixada multa em caso de descumprimento. E, por fim, requereu a procedência dos pedidos, para que fosse

reconhecida a ilegalidade da conduta adotada pelos agentes públicos da Prefeitura do Município de Belo Horizonte e do Estado de Minas Gerais de apreender os pertences das pessoas em situação de rua.

O juízo de primeiro grau não antecipou o conteúdo da lei, por entender que faltavam requisitos autorizadores desta medida. O autor interpôs o recurso de Agravo de Instrumento, requerendo a antecipação da tutela recursal. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais deferiu a antecipação da tutela recursal, e, posteriormente, deu provimento ao recurso de Agravo de Instrumento, proferindo a seguinte decisão:

Com essas considerações, dou provimento ao recurso para, reformando a decisão primeva, deferir a antecipação dos efeitos da tutela, na forma da decisão de fls. 129/133, determinando aos réus que se abstenham de atos que violem os direitos fundamentais dos moradores em situação de rua, especialmente a apreensão de documentos de identificação e de pertences pessoais necessários à sobrevivência, à exceção de qualquer tipo de objeto ou substância ilícita, sem impedi-los, entretanto, da fiscalização necessária ao bom desempenho das políticas públicas pertinentes, determinando, ainda, que, em havendo necessidade de se proceder a apreensões, seja lavrado o auto correspondente, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (mil reais) para o caso de descumprimento da obrigação. (MINAS GERAIS, 2013, p. 18-19).

Esta decisão foi publicada em 22 de julho de 2013. Diante de tal decisão, os agentes públicos da Prefeitura do Município de Belo Horizonte não poderiam continuar apreendendo os bens das pessoas em situação de rua, o que protegeria os seus direitos fundamentais e possibilitaria que estas pessoas pudessem ter melhores meios de subsistência.

No entanto, nota-se que a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais diz que os agentes públicos devem se abster de atos que violem os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, especialmente a apreensão de bens que sejam necessárias à sobrevivência deste grupo populacional.

Diante dessa decisão, a Prefeitura de Belo Horizonte:

[...] suspendeu temporariamente as ações de gestão do espaço público relacionadas à população em situação de rua e desencadeou, no âmbito do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, o processo de elaboração de um documento que pudesse orientar e disciplinar a atuação dos agentes públicos junto à população em situação de rua, sendo que, para tanto, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil integrante do Comitê. Durante o processo de discussão do conteúdo da Instrução Normativa, em razão, sobretudo, da discordância em relação à definição do quê seriam pertences pessoais essenciais à sobrevivência da população em situação de rua e à possibilidade de apreensão de objetos dessa população, os integrantes da sociedade civil

no Comitê, que até então vinham participando do processo, enviaram uma carta à Coordenação do Comitê manifestando seu posicionamento contrário a essas questões [...] (DIAS *et alii*, 2014, p. 609).

A Prefeitura do Município de Belo Horizonte editou a Instrução Normativa nº 1 de 2013, visando a definir o que seriam bens essenciais à sobrevivência. Nota-se, claramente, que a Prefeitura objetiva permitir a continuidade da conduta arbitrária dos agentes públicos, definindo o que estes poderiam apreender, de forma a não descumprir uma decisão jurisdicional proferida de acordo com o Estado Democrático de Direito e com a Constituição Federal de 1988.

O conceito de “bem essencial à sobrevivência” foi restringindo justamente à população em situação de rua, caracterizada pela pobreza extrema.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1 DE 2 DE DEZEMBRO DE 2013

Conforme ressaltado, a intenção da Prefeitura do Município de Belo Horizonte na edição da Instrução Normativa nº 1 é possibilitar a continuidade da conduta dos agentes públicos com a apreensão ilegal dos pertences das pessoas em situação de rua, sem descumprir diretamente a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (ou, pelo menos, ter argumentos de que não descumpriu).

A Instrução Normativa nº 01 foi assinada por seis agentes públicos, quais sejam, o secretário municipal de governo, a secretária municipal de políticas sociais, o secretário municipal de serviços urbanos, o comandante-geral da Polícia Militar de Minas Gerais, o secretário municipal de saúde interino e o secretário municipal de segurança urbana e patrimonial.

Ao explicar a dificuldade em se criticar a globalização após os eventos de 11 de Setembro de 2001, pois a crítica à globalização passou a ser vinculada ao apoio ao terrorismo, Slavoj Žižek denomina exaptação ideológica:

[...] o fato de o aparente efeito ou ganho secundário (o fato de que o protesto contra a globalização estar agora relacionado entre a série de aliados dos “terroristas”) ser crucial. (ŽIZEK, 2003, p. 14).

Para explicar o conceito de exaptação ideológica, é necessário, primeiro explicar o que é *exaptação*. Este termo da Biologia exprime uma:

[...] característica que realize uma função, mas que não foi produzida pela seleção natural para sua função atual. Talvez a característica tenha sido produzida pela seleção natural para uma função que não a que realiza atualmente e depois foi cooptada para sua função atual. Por exemplo, penas podem ter surgido originalmente no contexto da seleção por isolamento e somente depois foram cooptadas para voar. Nesse caso, a forma geral das penas é uma adaptação por isolamento e uma exaptação para voar (EXAPTAÇÕES, 2013).

Interpretando o conceito introduzido por Zizek (2003), a exaptação ideológica pode ser considerada como fato pelo qual o *ganho secundário* é aquele almejado, sendo o ganho primário - motivo explicitado ou exteriorizado por aqueles que irão concretizar a solução - mero álibi para a solução, tendo a função de legitimá-la. Assim, tem-se quatro elementos:

1. Um problema;
2. A solução adotada para este problema;
3. O ganho primário; e
4. O ganho secundário.

Ambos os ganhos decorrem diretamente da solução. Quando o ganho secundário for o ganho primário, ou seja, quando as reais intenções daquele que efetiva a solução forem explicitadas, não haverá exaptação ideológica.

A composição dos agentes públicos é um dos elementos que revela o *ganho secundário* almejado pelo Estado brasileiro ao tratar a população em situação de rua com fundamento na Instrução Normativa n° 01.

O problema, neste caso, é a disposição de objetos e materiais nos logradouros públicos por pessoas em situação de rua (artigo 6° da Instrução Normativa) (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013); a solução é a apreensão dos bens móveis da população em situação de rua dispostos irregularmente no logradouro público e não essenciais à sobrevivência; o ganho primário é a desobstrução do logradouro público por meio das ações da Prefeitura e o ganho secundário é a expulsão das pessoas em situação de rua mediante a humilhação ao qual são submetidas com a retirada arbitrária e ilegal dos seus bens móveis considerados “inservíveis” pela Prefeitura de Belo Horizonte.

As considerações da Instrução Normativa nº 01 revelam o ganho primário da solução adotada pela Prefeitura para a qual as suas ações são legais e legítimas, visando o bem comum e a utilização do espaço público por todos. Os funcionários públicos que assinaram a Instrução Normativa nº 01, a ausência de participação das pessoas em situação de rua – que apenas sofre (e este é a melhor expressão) os seus efeitos - e a arbitrária definição de “bem essencial à sobrevivência” indicam, contrariamente às “Considerações” da Instrução Normativa nº 01, os objetivos e o ganho secundário da Prefeitura de Belo Horizonte.

Assim, em que pese o respeito formal (indicado no texto da instrução normativa) dos direitos fundamentais da população em situação de rua, essa situação e as pessoas que a vivem são discutidas por agentes públicos responsáveis pela gestão dos serviços urbanos, do policiamento, da saúde e da segurança urbana e patrimonial, indicando que o Estado brasileiro considera essa questão um problema de polícia, de saúde e de segurança patrimonial, desprezando os múltiplos fatores que levam a pessoa a estar em situação de rua, dentre os quais se pode citar a abissal desigualdade socioeconômica existente no Brasil.

O Código de Posturas do Município de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 8.616/03, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 14.060/10) também foi considerado de forma genérica, isto é, sem a explicitação dos artigos que corroborariam a Instrução Normativa nº 01/2013.

A proibição de colocação, instalação e utilização de elementos, obstáculo físico e material ou equipamento de elemento estão contidas no artigo 6º-A do Código de Posturas, “é vedada a colocação de qualquer elemento que obstrua, total ou parcialmente, o logradouro público, exceto o mobiliário urbano que atenda às disposições desta Lei”; artigo 17, *caput*, “é proibida a instalação precária ou permanente de obstáculo físico ou de equipamento de qualquer natureza no passeio ou projetado sobre ele, salvo no caso de mobiliário urbano” e artigo 48, “o logradouro público não poderá ser utilizado para depósito ou guarda de material ou equipamento, [...] salvo quando este Código expressamente admitir algum destes atos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003).

As penalidades em caso de descumprimento do Código de Postura, especificamente para o caso sob análise estão contidas no artigo 307, inciso III, “o cometimento de infração implicará a aplicação das seguintes penalidades: [...] III - apreensão de produto ou equipamento” e no artigo 313, “a penalidade de apreensão de produto ou equipamento será aplicada quando sua comercialização ou utilização, respectivamente, estiver em desacordo com o licenciamento ou sem

este, sem prejuízo da aplicação da multa cabível” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003).

Conforme o artigo 6º, “dependerá de prévio licenciamento a realização das operações e dos usos previstos nos incisos do caput do art. 2º, conforme exigência expressa que neste Código se fizer acerca de cada caso” e no artigo 2º, inciso I, é possível ler “as posturas de que trata o art. 1º regulam: I - as operações de construção, conservação e manutenção e o uso do logradouro público”. Igual entendimento é proporcionado pelo artigo 46, “com exceção dos usos de que trata o Capítulo II deste Título, o uso do logradouro público depende de prévio licenciamento” (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003).

Assim, a penalidade de apreensão de objetos e materiais em caso de obstrução da rua é aplicada se a sua utilização “estiver em desacordo com o licenciamento ou sem este”, como “morar” na rua não depende de licenciamento, a penalidade de apreensão não poderá ser aplicada aos objetos e materiais que estiverem em posse da pessoa em situação de rua. Poderia ser arguido o artigo 49, segundo o qual:

Art. 49 - O logradouro público, observado o previsto neste Código, somente será utilizado para: I - trânsito de pedestre e de veículo; II - estacionamento de veículo; III - operação de carga e descarga; IV - passeata e manifestação popular; V - instalação de mobiliário urbano; VI - execução de obra ou serviço; VII - exercício de atividade; VIII - instalação de engenho de publicidade; IX - eventos; X - atividades de lazer. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2003).

Dessa maneira, a utilização de logradouro público como espaço de moradia, caso seja considerada ilegal por não estar no rol do artigo 49, deverá ser objeto de processo administrativo e não de apreensão dos objetos ou materiais utilizados pela pessoa em situação de rua sem o devido processo legal. Além disso, o Estado não pode exigir um comportamento do qual a pessoa em situação de rua não pode evitar, afinal estar em situação de rua não é a opção, mas necessidade diante de algum problema pessoal ou familiar, por exemplo. A pessoa em situação de rua não pode ser duplamente penalizada: primeiro, por ter sido obrigado a encontrar abrigo na rua e, segundo, por estar em situação de rua e ter os seus bens móveis apreendidos.

A Instrução Normativa nº 01/2013 parece visar o preenchimento dessa lacuna na lei, a saber, qual a penalidade para a utilização do logradouro público como espaço de moradia? Isto, pois a apreensão de objetos e materiais por agentes públicos se assemelha à penalidade de

apreensão de objetos e materiais que estejam em desacordo com a licença ou que não a tenham. Contudo, ainda que essa possibilidade fosse abordada, ela deveria estar presente no Código de Posturas (lei municipal), acrescido por outra lei municipal e não por uma instrução normativa.

O artigo 1º cita o objetivo da Instrução Normativa, qual seja a atuação dos agentes públicos junto às pessoas em situação de rua de Belo Horizonte (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013). Para tanto, o parágrafo único do artigo 1º define quem se encaixa na definição de pessoa em situação de rua, copiando a noção exposta no artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 7.053/2009 e do artigo 2º da Lei Estadual nº 20.846/2013, as quais trazem o seguinte conceito de pessoa em situação de rua:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

O artigo 2º estabelece a necessidade de formação e treinamento adequado do agente público que atua junto à população em situação de rua, devendo também observar todos os princípios e diretrizes das políticas públicas voltadas para este grupo, respeitando a dignidade da pessoa humana (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

O artigo 3º cria grupos de trabalho, que funcionarão junto a cada Secretaria de Administração Regional Municipal. Este grupo de trabalho será composto por membros de órgãos da PBH, pela guarda municipal e pela polícia militar. O objetivo deste grupo é discutir sobre a gestão do espaço público e sobre o objeto desta Instrução Normativa, qual seja o recolhimento de pertences de pessoas em situação de rua (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

O artigo 4º prevê que o agente público empregará os meios absolutamente necessários para a promoção, a disponibilidade e a livre fruição dos espaços públicos, em conformidade com suas funções e com as orientações dos grupos de trabalho, estes formados por membros da prefeitura, pela guarda municipal e pela polícia. Qualquer ação do agente público junto à população em situação de rua deve ser acompanhada pelo Serviço de Abordagem Social e com o esclarecimento dos serviços e programas do Estado para a população em situação de rua (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

Nota-se que não há preocupação em consultar ou permitir a participação da pessoa em situação de rua sobre as normas e as ações dos agentes públicos que incidirão sobre ela. A pessoa em situação de rua é vista como um mero destinatário da norma, ou um problema a ser resolvido. Ressalta-se que no Estado Democrático de Direito (modelo de Estado adotado pelo Brasil no artigo 1º da Constituição Federal de 1988) as pessoas devem ter a oportunidade de participar em todas as funções do Estado.

O artigo 5º, *caput*, possui uma aparência de legitimidade e de respeito aos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, ao prever que os pertences pessoais essenciais à sobrevivência da população em situação de rua não poderão ser objeto de apreensão pelos agentes públicos. Porém, logo no parágrafo 1º, a Instrução Normativa já prevê quais seriam as exceções ao *caput*, quais seriam as hipóteses em que o objeto da pessoa em situação de rua não seria considerado essencial à sobrevivência. De acordo com o parágrafo 1º:

Consideram-se pertences pessoais essenciais à sobrevivência os bens móveis lícitos que o cidadão em situação de rua seja capaz de portar consigo em um só deslocamento e sem auxílio de veículos transportadores, tais como peças de vestuário, alimentos, documentos pessoais, bolsas, mochilas, receituários médicos, medicamentos, cobertores, objetos de higiene pessoal, materiais essenciais ao desenvolvimento do serviço/trabalho, utensílios portáteis, dentre outros (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

Ressalta-se que os pertences pessoais essenciais à sobrevivência da pessoa em situação de rua não serão apreendidos, ainda que obstruam o espaço público e que o rol elencado nesse parágrafo é exemplificativo, comportando bens móveis¹ lícitos que não estejam indicados textualmente. Contudo, o juízo acerca da essencialidade do bem não indicado no parágrafo 1º é feito pelo agente público sem a participação do seu proprietário.

Percebe-se que a população em situação de rua participa da definição da essencialidade do pertence pessoal à sobrevivência em apenas um momento, qual seja, na sua capacidade de carregar os pertences em um deslocamento e sem o auxílio de veículos transportadores. Assim, em uma situação esdrúxula, quanto mais forte fisicamente a pessoa em situação de rua for, mais pertences pessoais serão considerados essenciais à sobrevivência e impassíveis de apreensão pelo agente público.

¹ Segundo o artigo 82 do Código Civil “São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social” (BRASIL, 2002).

Observa-se que a Prefeitura do Município de Belo Horizonte, por meio desta Instrução Normativa, pretende se esquivar da decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que deferiu a tutela antecipada pedida pelo autor da Ação Popular, proibindo o Estado de apreender bens essenciais à sobrevivência das pessoas em situação de rua. Visando a esquivar-se desta decisão, a Prefeitura do Município de Belo Horizonte resolveu, por meio desta Instrução Normativa, estabelecer o que é e o que não indispensável para a vida da pessoa em situação de rua, para que seus agentes possam continuar com a apreensão de bens.

O conceito apresentado pela Instrução Normativa é totalmente desprovido de critérios técnicos. Ora, quer dizer que somente aquilo que se consegue carregar é objeto essencial à vida? Quer dizer que uma pessoa em situação de rua mais forte, teria direito a mais bens do que um mais fraco? Como o agente público verificaria esta situação no momento de classificar o objeto como indispensável ou não à vida?

Conforme parecer muito bem trabalhado por José Luiz Quadros Magalhães e Tatiana Ribeiro de Souza, pergunta-se, o que seria um bem indispensável para a vida? Quem pode dizer isto? Um bem que pode ser muito valioso para uma pessoa, pode não ter valor algum para outro. O único que pode definir se um bem é valioso ou não para si mesmo, se é indispensável para sua sobrevivência, é o próprio possuidor/proprietário desse bem (MAGALHÃES; SOUZA, 2013).

Tem-se como exemplo a seguinte situação: uma pessoa está andando na rua, chega um policial e a aborda, dizendo que os seus óculos não são essenciais para sua vida e que a caneta que está em seu bolso também não é. Com estas considerações, o policial leva os pertences da pessoa embora. O que concluiríamos com isto? Concluiríamos que o policial cometeu falta grave e também um crime de roubo, privando a pessoa de seus bens. Ora, porque então a Prefeitura do Município de Belo Horizonte insiste em tentar privar as pessoas em situação de rua de seus bens?

Ainda segundo o parecer dos autores, percebe-se que esta Instrução Normativa viola de forma direta o direito constitucional da pessoa em situação de rua à propriedade e à igualdade. A doutrina que prega contra a propriedade privada é o socialismo, e mais adiante o comunismo. Porém, a Prefeitura do Município de Belo Horizonte não está tomando este caminho, ela está em retrocesso, garantindo o direito de propriedade para um grupo e violando de outro. Isto é muito perigoso para o Estado Democrático de Direito. A propriedade privada é uma conquista que vem desde as revoluções burguesas, e deve ser um direito respeitado (MAGALHÃES; SOUZA, 2013).

O vocábulo “inservível” – imprestável, inútil – também tem sido usado com frequência pelos serviços de fiscalização vinculados aos municípios. Conforme percuciente análise dos relatórios das ações de gestão do espaço público que envolvem a população em situação de rua no município de Belo Horizonte:

O emprego do termo ‘inservível’, além de dissimular o não cumprimento de um direito garantido constitucionalmente, demonstra a heteronomia do Estado frente a seus cidadãos, por meio do uso da sua autoridade para discriminar aquilo que deve ser considerado adequado ao uso, como também para depreciar a qualidade dos bens de uma população que praticamente não possui recursos econômicos (DIAS *et alii*, 2014, p. 613-614).

A Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte, por meio da Ouvidora-Geral e em resposta a uma reclamação veiculada no site “Reclame Aqui cidadão” sobre a presença de “moradores de rua”² embaixo do viaduto localizado na Avenida Silva Lobo com Avenida Amazonas, se posicionou nos seguintes termos:

A SMPS [Secretaria Municipal de Políticas Sociais] informa também que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Administração Regional ? Oeste (*sic*) (SARMU-O), realizou, no dia último dia 02/05/2013 (quinta-feira) mais uma ação de fiscalização e limpeza do baixio (*sic*) do Viaduto Silva Lobo (com Avenida Amazonas). Na ocasião foram removidos sofá velho, colchões (doados pelo (*sic*) própria sociedade civil às pessoas em situação de rua que frequentam aquele espaço), latas, caixas e papelões. Todos esses itens inservíveis foram encaminhados ao aterro sanitário pela Gerência Regional de Limpeza Urbana da SARMU-O. (PBH..., 2013).

Assim, sofá velho e colchões são considerados “inservíveis” e, portanto, objetos cujo único destino é o aterro sanitário. A escolha entre a utilidade e inutilidade, feita pelo agente público, é discricionária, seguindo valores e concepções compartilhadas pela sociedade civil em detrimento do povo.

Rosemiro Pereira Leal (2005) tece críticas às expressões processo civil e sociedade civil ao diferenciar civil, cidadão e povo. Civil é a expressão que denomina o habitante da *villa* (casa), o patrimonializado; povo (*potus*) é o errante, vadio, despossuído e cidadão é o povo adotado pelos civis, que o livram da vida errante, vadia e despossuída (LEAL, 2005, p. 1).

Desta maneira, há a divisão entre civil, povo e cidadão, sendo que o cidadão, mesmo

² A expressão “morador de rua” é inadequada, pois, apesar da rua ser usada como espaço de moradia, não há de se igualar a rua com uma moradia convencional e sua segurança e intimidade. Dessa maneira, o termo “morador de rua” é utilizado entre aspas, para indicar uma crítica, sendo mais adequado escrever *população em situação de rua*, pois a situação de rua não se confunde com a própria pessoa.

adotado pelo civil, não se confunde com este, pois esta condição lhe é dada, entregue, existindo uma relação de submissão com os patrimonializados.

O povo é o não adotado, que pode usar o espaço da *villa* sem, no entanto, pertencer a esta ou ser-lhe plenamente integrado. Senão, vejamos:

O governo civil é dirigido aos cidadãos (povo adotado) e dirigente do *potus* (não adotado) e que confere a este *vilejar* (andar na vila), portar e usar as feitorias civis, ci-entificando-se na elaboração preservadora da *villa*, continuando *potus* a quem é dado um espaço sem *villa*, isto é, uma cidade (ci-datus) sem edificações arquitetônicas (hoje ao morador de rua, favelado, campesino, excluído social, ao despojado de lugar (*topos*) na *villa*) (LEAL, 2005, p. 1).

Em termos atuais, o povo está na cidade, mas, contraditoriamente, não pertence a ela. Não é coincidência que os objetos e materiais “inservíveis” têm como destino o lixo. A associação do sujeito com o bem que possui revela como o Estado encara a pessoa em situação de rua, ora como incômodo (obstrução da via pública), ora como lixo (inútil).

No dia 2 de dezembro de 2013 foi editada a Instrução Normativa nº 1, a qual visa a regular a conduta de agentes públicos junto a pessoas em situação de rua. No artigo 5º, parágrafo 2º, o agente público, ao avaliar os bens da pessoa em situação de rua, pode, além de considerar, discricionariamente, se os bens desta pessoa são ou não essenciais à vida e à liberdade, ele também decide se esta questão é ou não difícil de ser resolvida no momento. Neste caso, quando o agente não consegue formar juízo sobre o bem da pessoa em situação de rua, ele pode pedir pareceres dos grupos de trabalho ou do Serviço de abordagem social (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

Nota-se que, durante todo o procedimento, o agente decide tudo, se ele acha ou não se é bem essencial, podendo ser apreendido ou não. Decide se é difícil decidir ou não. A pessoa em situação de rua não tem o direito de opinar a respeito de nada, não tem direito algum ao contraditório. Ela é tratada como se fosse incapaz de formar algum juízo de valor considerável e relevante para essa questão.

Já o artigo 6º prevê apenas como será o procedimento de retirada dos materiais da pessoa em situação de rua, nos casos em que seus bens não se encaixarem como bens essenciais à vida, de acordo com o agente público (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

A Instrução Normativa é totalmente inconstitucional e incompatível com o Estado Democrático de Direito e viola os direitos constitucionais da pessoa em situação de rua à propriedade, à igualdade e à dignidade da pessoa humana.

A Instrução Normativa nº 01 mostra que o Estado trata a população em situação de rua como um problema a ser solucionado, devendo ser colocado na “normalidade”. Se o Estado e a sociedade realmente quiserem ajudar a respeitar os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua, eles não devem fazer isto de forma solitária, decidindo, de forma unilateral e autoritária, quais as melhores ações a serem tomadas. Esse tipo de atitude se aproxima de sociedades autoritárias, as quais “são avessas ao debate. Silenciam o discurso dos atores sociais, tanto quanto. Em face dessa não possibilidade de manifestar opinião, o outro é anulado” (DEL NEGRI, 2011, p. 41).

A pessoa em situação de rua, ao ser isolada, tratada como se não fizesse parte do povo, como se fosse uma excluída, traz sérias consequências. André Del Negri (2009, p. 336-337), embasado em Giorgio Agamben, ressalta que quando uma pessoa é privada de seus direitos fundamentais, esta pessoa passa a ter apenas vida (no sentido biológico/orgânico), e não uma vida digna. Logo, a maior violência que se pode cometer contra um indivíduo, seria a de reduzi-lo à vida biológica/orgânica.

O artigo 5º da Instrução Normativa nº 1 (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013) é o principal artigo desta Instrução Normativa, e se traduz em uma tentativa de exclusão da pessoa em situação de rua, não o vendo como sujeito de direitos e deveres.

As pessoas em situação de rua devem ser chamadas à discussão, deve-se ter um respeito pelas suas opiniões. Eles são sujeitos de direito, assim como qualquer pessoa. Logo, qualquer tentativa de trata-los como meros problemas a serem resolvidos (questão de segurança pública e não de políticas sociais) pela administração pública e parte da sociedade, será sempre incompatível com o atual princípio do Estado Democrático de Direito.

Por fim, ressalte-se ainda a importante conclusão feita por José Luiz Quadros Magalhães e Tatiana Ribeiro de Souza (2013), os quais também consideram a Instrução Normativa nº 1 de 2 de dezembro de 2013 inconstitucional, assim como a retirada de pertences de pessoas em situação de rua. Ressaltam os autores:

Sugerimos ainda que a Instrução Normativa da prefeitura oriente os agentes públicos a não importunar ou atrapalhar as pessoas em situação de rua, e que apenas se aproximem

quando requisitados para auxiliar ou prestar ajuda, o que deve ser antecedido pelos seguintes dizeres: “Como representante do Estado, eu estou aqui para, formalmente, pedir desculpas pela incapacidade do poder público oferecer uma condição mais digna para a sua existência. Em sinal de respeito e reconhecimento estou à disposição para ajudá-lo no que for necessário”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edição da Instrução Normativa nº 01 por funcionários públicos responsáveis pela saúde, segurança urbana e patrimonial e pelo policiamento sem a participação direta e decisiva da população em situação de rua, principal afetada pelos ditames da instrução, além da definição arbitrária de “bem essencial à sobrevivência” para um segmento populacional marcado pela pobreza extrema e pelo abandono deixam poucas dúvidas quanto à nocividade desta Instrução Normativa para os direitos fundamentais de toda a população.

Afinal, a marca que distingue a população em situação de rua da população que não está em situação de rua é transitória, perene e incerta, podendo atingir a todos em algum momento da vida. Além disso, a distinção entre estar ou não em situação de rua não exclui a abrangência dos direitos fundamentais para toda a população. Se, hoje, o Estado brasileiro na figura da Prefeitura de Belo Horizonte, viola os direitos das pessoas que estão em situação de rua, ela (a Prefeitura) o faz com relação à toda a população.

A vida da pessoa em situação de rua é considerada descartável e vulnerabilizada a tal ponto que não é possível afirmar que a sua vida é apenas controlada, mas que a sua morte é decidida, delimitada e executada sorrateiramente com fulcro na necessidade de utilização do espaço público por todos (uma totalidade que não inclui as pessoas em situação de rua). A Prefeitura de Belo Horizonte não pode penalizar uma pessoa ou um grupo pela sua pobreza e exigir um comportamento impossível de ser realizado, ao menos naquele momento.

Não basta indicar que os agentes públicos deverão nortear suas condutas pelo respeito à dignidade da pessoa humana, é preciso respeitar, de fato. Pedir “com licença” para apreender ilegalmente o bem de outrem não retira a violência e a absurdidade deste ato.

Conclui-se, em resposta ao problema inicialmente levantado, que a Instrução Normativa nº 01 viola os direitos fundamentais da população em situação de rua e pode ser interpretada à luz da teoria biopolítica como uma legislação biopolítica que fundamenta o controle da vida da população em situação de rua e intensifica o seu sofrimento, exclusão e abandono. Além disso, a

Prefeitura de Belo Horizonte utiliza a exaptação ideológica com relação à Instrução Normativa nº 01 para dissimular os seus reais efeitos com uma roupagem enganosamente democrática que tenta ocultar a violação dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua por meio da atuação dos agentes estatais que “recolhem” e “apreendem” os seus pertences pessoais.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. O direito na política moderna. **Cult**, edição 81, p. 18-21, jun./2004. Disponível em: <<http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/o-direito-na-politica-moderna/>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 11 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm>. Acesso em: 27 abr. 2014.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, Distrito Federal, 05 de outubro de 1988. Acesso em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 16 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 16 dez. 2014.

CANDIOTTO, Cesar. Cuidado da vida e dispositivos de segurança: a atualidade da biopolítica. *In*: CASTELO BRANCO, Guilherme; VEIGA-NETO, Alfredo José da (Org.). **Foucault: filosofia & política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

CÂNDIDO, Luiz Felipe Martins. **Genealogia da biopolítica: uma leitura da analítica do poder de Michel Foucault**. 2013. 240 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências e Filosofia.

DEL NEGRI, André. **Teoria da Constituição e do Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DEL NEGRI, André. **Processo constitucional e decisão *interna corporis***. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DIAS, André Luiz Freitas *et alii*. O que é seu não lhe pertence: as ações de gestão do espaço público em Belo Horizonte em face da população em situação de rua. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et*

alii. **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido: 2014, p. 605-620.

EXAPTAÇÕES. **Instituto de Biociências da USP**. Disponível em: <<http://www.ib.usp.br/evosite/evo101/IIIE5cExaptations.shtml>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população: curso dado no College de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LEAL, Rosemiro Pereira. Processo civil e sociedade civil. 2005. **VirtuaJus**. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2005/Docentes/PDF/processo%20civil%20e%20sociedade%20civil.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2015.

LEMKE, Thomas. **Biopolitics: an advanced introduction**. New York: New York University Press, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros; SOUZA, Tatiana Ribeiro. **Parecer referente à Normativa conjunta sobre a atuação dos agentes públicos junto à população em situação de rua. Apreensão de bens. Crime**. Belo Horizonte, 12 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2014/01/1385-parecer-acerca-da-normativa-da.html>>. Acesso em: 17 de agosto de 2014.

MINAS GERAIS. **5ª Vara da Fazenda Estadual**. Ação Popular nº 1355234-45.2012.8.13.0024. Autor: André Novais Machado. Réus: Município de Belo Horizonte e Estado de Minas Gerais, 12 de dezembro de 2012.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Agravo de Instrumento nº 1.0024.12.135523-4/001. Ação Popular. Agravante: André Novais Machado. Agravados: Município de Belo Horizonte e Estado de Minas Gerais. Relator: Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto. 22 de julho de 2013.

MINAS GERAIS. Lei n. 20.846, de 06 de agosto de 2013. **Institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua**. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20846&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

PBH NÃO LIGA PARA RECLAMAÇÕES DE SUJEIRA EM RUA PRÓXIMA A VIADUTO. **Reclame AQUI cidadão**, 03 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.reclameaqui.com.br/cidaniatransparente/reclamacao/index.php?id=4922&emp=belo-horizonte/pbh-nao-liga-para-reclamacoes-de-sujeiras-em-rua-proxima-a-v&tit=&rewrite=true>>. Acesso em: 17 set. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Lei nº 8.616, de 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Minas Gerais: **Diário Oficial do Município**, 14 de julho de 2003. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMe>>

nuPortal&app=regulacaourbana&tax=23290&lang=pt_br&pg=5570&taxp=0&>. Acesso em: 17 set. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Instrução Normativa Conjunta n° 01. Belo Horizonte, MG: **Diário Oficial do Município**, 03 dez. 2013. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1112251>>. Acesso em: 17 set. 2014.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real!: cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas**. São Paulo: Boitempo, 2003.