



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ**

**PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO**  
**DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM**  
**SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Salvador

2021

**ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ**

**PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO**  
**DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM**  
**SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

## RESUMO

O aumento da população em situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à situação de rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa tem que ser implementado de acordo com a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

**Palavras-chave:** População em situação de rua. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

## ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

**Keywords:** Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	05
<b>2</b>	<b>ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	09
2.1	CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO .....	09
2.2	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL .....	15
<b>3</b>	<b>QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL</b> .....	32
<b>4</b>	<b>CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO</b> .....	35
4.1	NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS .....	35
4.1.1	<b>Direito social fundamental à moradia e direito à cidade</b> .....	37
4.1.2	<b>Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020</b> .....	44
4.2	PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO .....	49
4.3	CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO .....	51
4.4	ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	52
<b>5</b>	<b>PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO</b> .....	55
5.1	COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO .....	55
5.2	PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL .....	57
<b>6</b>	<b>CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO</b> .....	60
6.1	RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS .....	60
6.2	PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA ..	61
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	63
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	66

## 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, *proletariado sem lar nem pão*. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos “meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas” (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, “[...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios”, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um “[...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.” (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo *Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil* (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869

(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao “tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.” (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6).

Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação “habitacional” como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie “de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.” (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade “com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.”. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante.

Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (*Welfare state*). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais.

Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais.

Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo “a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja.” (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delinea política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

### 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).

Atrelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste dúplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômicos-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez “a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Yamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o “fator trabalho”, a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: “Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à *ociosidade socialmente forçada* amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva.”. E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos – que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho – sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: “Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.” (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor – que é o que ocorre com o excedente da própria reserva –, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu “poder” econômico, uma vez que não o detém.

Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo “questão social” com o objetivo de definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo – que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais – encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16).

Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação de políticas públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do *status quo*. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses “problemas sociais”<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

<sup>1</sup> Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): “Expansão que cria uma população sobranete, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas”.

<sup>2</sup> Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação – até porque não as reconhece –, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos a partir de uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do *status quo* passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo “apresentada como uma ‘nova questão social’, resultante da ‘inaptidão dos antigos métodos de gestão social’, produto da crise do ‘Estado Providência’.” (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

---

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

É evidente que esta perspectiva majoritária não está de acordo com a teoria social crítica – que relaciona a questão social ao capitalismo –, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de “políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza” (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980<sup>3</sup>, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

---

<sup>3</sup> No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu a partir de 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas *ad hoc*, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia o processo de delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)<sup>4</sup>.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional<sup>5</sup>; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais<sup>6</sup>; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

---

<sup>4</sup> A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991), que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos. Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder, durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).

<sup>5</sup> Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.

<sup>6</sup> Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua, atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no

---

<sup>7</sup> Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais descartáveis que outras espécies de relações laborais.

<sup>8</sup> Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância, catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada, passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do pauperismo absoluto.

<sup>9</sup> Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

<sup>10</sup> De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou, havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122). Relação de causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua “superação”, incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, “De forma geral, o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 *apud* COSTA, 2009, p. 74)

âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.

Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005 no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.

O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo

---

<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância ímpar na formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta as demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e pesquisadores da questão social (MNPR, 2009, p. 180).

<sup>12</sup> A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada.

Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos – manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas – é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, *caput*, devendo, com base

---

<sup>13</sup> Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).

no parágrafo único do art. 1º, “primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.” (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas

---

<sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante ao dos estudos pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA *et al.*, 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA *et al.*, 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que

---

de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição “igualitária” da miséria pelo território nacional.

<sup>15</sup> Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se **45.837 pessoas em situação de rua**.”

<sup>16</sup> Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

<sup>17</sup> Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, “c”, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

<sup>18</sup> Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela/*slum* corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização; superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaleu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexequível, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),

---

<sup>19</sup> Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação

<sup>20</sup> Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8% apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

parecendo “fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua” (SCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% “flanelinhas”, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam o processo de invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, “o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos” (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a

---

<sup>21</sup> 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito do acesso a serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraíu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%).

Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas,

---

<sup>22</sup> Sobre o estigma lançado sobre essa população e o processo de introjeção de representações negativas, explicam que “A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social” (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

expressando indicadores de “[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.” (SCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009, responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípua fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, *caput*, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos “por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população”.

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura.

O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

---

<sup>23</sup> Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida para a população em situação de rua a partir da esperada

---

<sup>24</sup> O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua, que presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo, com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua, direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

<sup>25</sup> Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma inclusão efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS; NONATO, 2016, p. 53)

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o processo de politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada *Housing First*, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático

---

<sup>26</sup> “Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental” (BRASIL, 2021).

<sup>27</sup> “Atualmente há iniciativas do *Housing First* implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos 20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais” (BRASIL, 2021).

<sup>28</sup> IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas “estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade” (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro.

Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social “não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos”. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, a fim de se aferir o “grau de ‘justiça social’ que a política social tem condições de produzir” (OFFE, 1991 *apud* BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 *apud* BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão de acordo com os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política.

Adverta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

---

<sup>29</sup> Conforme Boschetti (2009, p. 07): “A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.”

<sup>30</sup> Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: “[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.”

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraindo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais. No Brasil, o modelo do *Housing First (HF)* deve ser compreendido para além da perspectiva

da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que “os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana” (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo *Housing First* foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de “superação” desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

<sup>31</sup> Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

<sup>32</sup> Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como 9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

<sup>33</sup> O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento, em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não modificar a realidade da situação de rua.

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da população em situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### **4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade**

Tratar da população em situação de rua pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua “inaptidão” social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão “condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas.” (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos.

Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interdita qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está de acordo com o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

---

<sup>34</sup> Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital – que se identifica com o necessário para preservação da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico –, “é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo vital” (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

<sup>35</sup> Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento (DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra, necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p. 62-63). A razão e a finalidade, a *ratio e o telos*, respectivamente, do direito fundamental não estão limitadas à sua aceção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo) (SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua aceção formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados, posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material.

A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positividade, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positividade pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para “a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado”.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...]”, ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência “do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).” (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

---

<sup>36</sup> Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos fundamentais.

básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB – Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um **direito** real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os “sem-teto” de todo o País, já bastante organizados, ameaçam “pipocar ocupações de terrenos” na periferia das grandes cidades – conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira “chaga social” para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um *quórum* especial consistente na discussão e votação “em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996<sup>37</sup>, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

---

<sup>37</sup> A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com 60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em 10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL, 1998).

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir do acesso à cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada “O direito à cidade” (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões “não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade”, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva “longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos” (GOMES *et al.*, 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, “vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]” (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado “Da Política Urbana”, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável “da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.”, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### **4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020**

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa) Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal iniciou uma campanha de cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico “é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

<sup>39</sup> O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

Em 2009, “o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...]” (SAGI, 2019, p. 8).

O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA<sup>40</sup> consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em situação de rua no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à situação de rua, distribuídos entre as regiões<sup>42</sup> Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

---

<sup>40</sup> Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável por fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação de políticas públicas de cunho social.

<sup>41</sup> Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de 2007, ao Ministério da Cidadania.

<sup>42</sup> Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p. 11).

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despende seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da população em situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, *caput*, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder

---

<sup>43</sup> Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, “particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar” (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos – dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil – estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, “não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.” (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política de desenvolvimento social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a população de baixa renda, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do “útil ao agradável”. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo “Casa Verde e Amarela” (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres – sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada –, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada “Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil” (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (*Casas Primeiro e É uma Casa*: 2009), Escócia (*Glasgow Housing First*), França (*Un chez soi d’abord*), Bélgica (*Housing First Belgium*), Espanha (*Programa Hábitat*) e Irlanda (*Dublin Housing First*). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o *Housing First*, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delinea o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua.

Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, “apenas” 6% tinham transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua. Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da população em situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua – ter mais de cinco anos – e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

---

<sup>44</sup> Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do *Housing First* (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à “abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.” (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da população em situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do “acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial.” (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do *Housing First* se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata – que também é de extrema relevância –, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O *Housing First* (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...]. Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do *Housing First* em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante – ainda que brevemente –, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPS e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia “deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.” (BRASIL, 2019, p. 104).

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de carácter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenómeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas com um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por *lobbies* exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

No âmbito do direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que a partir de 2018, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esqualida, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a “substituição” pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na população em situação de rua, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está comprometido com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da “mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.” (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o financiamento “está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 – Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania” (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de *Housing First*.

São “duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018.” (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao “inquilino” a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas “devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda”. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

## 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual “está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado” (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada – partilhada entre os entes – para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

### 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (*Housing First Belgium*), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, “A partir de 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.” (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, a partir de uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no *Housing First*, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR – Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua – quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes –, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por “acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.” (BRASIL, 2019).

## 7 CONCLUSÃO

O programa *Housing First*/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação “permanente” e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos “vastos” meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego – pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados –, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de “inquilino”, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do *HF* deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. *In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 – 136, jul-dez / 2013.

ARGILES, Mariglei dos Santos. **População Adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos**. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social – Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias)>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm)>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sumário Executivo: Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Síntese da Política para População de Rua**. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL>> . Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996**. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849>> Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. **Diário Oficial da União**. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte – a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. **Fórum de População de Rua de Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. **Política de drogas, autonomia e cuidados**. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.

CORTIZO, Roberta Mélega. **A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) **Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. **Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

SCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.  
FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: reais** Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP – FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. **Brasil de Fato**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>>. Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva *et al.* Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. **Rev. Direito da Cidade**, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 – 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento – a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. **ABEPSS**, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.

LUCAS, Maria Isabel Galvão. **Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo *housing first*: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo**. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. **Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades**. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741/>>. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). **Rev. Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 – 74.

MNPR – Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar**. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. **Acesso à Justiça e carência econômica**. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. **ABEPSS**, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. **ABEPSS**. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão. **Rev. Libertas**, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 – 205, jul-dez. 2009 – ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. **Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

SAGI – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam?** Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI – SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua – síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar.** Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. **A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos.** 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar.** Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005.** 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar.** Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. *et al.* Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar.** Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. **ABEPSS.** Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun. 2001.



## Relatório do Software Anti-plágio CopySpider

Para mais detalhes sobre o CopySpider, acesse: <https://copyspider.com.br>

### Instruções

Este relatório apresenta na próxima página uma tabela na qual cada linha associa o conteúdo do arquivo de entrada com um documento encontrado na internet (para "Busca em arquivos da internet") ou do arquivo de entrada com outro arquivo em seu computador (para "Pesquisa em arquivos locais"). A quantidade de termos comuns representa um fator utilizado no cálculo de Similaridade dos arquivos sendo comparados. Quanto maior a quantidade de termos comuns, maior a similaridade entre os arquivos. É importante destacar que o limite de 3% representa uma estatística de semelhança e não um "índice de plágio". Por exemplo, documentos que citam de forma direta (transcrição) outros documentos, podem ter uma similaridade maior do que 3% e ainda assim não podem ser caracterizados como plágio. Há sempre a necessidade do avaliador fazer uma análise para decidir se as semelhanças encontradas caracterizam ou não o problema de plágio ou mesmo de erro de formatação ou adequação às normas de referências bibliográficas. Para cada par de arquivos, apresenta-se uma comparação dos termos semelhantes, os quais aparecem em vermelho.

Veja também:

[Analisando o resultado do CopySpider](#)

[Qual o percentual aceitável para ser considerado plágio?](#)



Versão do CopySpider: 2.0.2

Relatório gerado por: [angelo.muniz@ucsal.edu.br](mailto:angelo.muniz@ucsal.edu.br)

Modo: web / normal

Arquivos	Termos comuns	Similaridade
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253_Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_rua.pdf">https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253_Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_rua.pdf</a>	548	1,87
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://www.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf">https://www.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf</a>	461	1,80
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://www.soleis.adv.br/programaminhacasaminhvida.htm">https://www.soleis.adv.br/programaminhacasaminhvida.htm</a>	258	0,77
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07235438-decreto-federal-n-7-2172010.pdf">https://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07235438-decreto-federal-n-7-2172010.pdf</a>	239	0,75
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida">https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida</a>	224	0,70
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://www.researchgate.net/publication/334641899_Democracia_dos_conselhos">https://www.researchgate.net/publication/334641899_Democracia_dos_conselhos</a>	66	0,26
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-financiamento-de-projeto-esportivo-atraves-da-lei-de-incentivo-ao-esporte">https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-financiamento-de-projeto-esportivo-atraves-da-lei-de-incentivo-ao-esporte</a>	30	0,12
TCC. Angelo Cidreira.pdf X <a href="https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/2105/mooream042.pdf">https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/2105/mooream042.pdf</a>	31	0,04

#### Arquivos com problema de download

[https://andi.org.br/file/51444/download?token=vC65SK\\_c](https://andi.org.br/file/51444/download?token=vC65SK_c)

Não foi possível baixar o arquivo. É recomendável baixar o arquivo manualmente e realizar a análise em conluio (Um contra todos). - Erro: Parece que o documento foi removido do site ou nunca existiu. HTTP response code: 404 - [https://andi.org.br/file/51444/download?token=vC65SK\\_c](https://andi.org.br/file/51444/download?token=vC65SK_c)

#### Arquivos com problema de conversão

[http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstituiconais/EC26/Senado/EC026\\_sen\\_18061996\\_ini.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstituiconais/EC26/Senado/EC026_sen_18061996_ini.pdf)

Não foi possível converter o arquivo. É recomendável converter o arquivo para texto manualmente e realizar a análise em conluio (Um contra todos).



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:**

[https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253\\_Monitoramento\\_SAGI\\_Populacao\\_situacao\\_ rua .pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253_Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_ rua .pdf) (6475 termos)

**Termos comuns:** 548

**Similaridade:** 1,87%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253\\_Monitoramento\\_SAGI\\_Populacao\\_situacao\\_ rua .pdf](https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1561253_Monitoramento_SAGI_Populacao_situacao_ rua .pdf) (6475 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para **a obtenção de** grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

**O aumento da população em situação de rua no Brasil** expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência **de políticas públicas** habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno **população em situação** no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à **situação de rua**,



simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa **tem que ser implementado de acordo com** a realidade nacional, pois se proposto no formato **em que o** custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para **o público-alvo**, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: **População em situação de rua**. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

**ABSTRACT**

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

**SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO <b>DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 <b>POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL</b>	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA	



PRIMEIRO ..... 51  
 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS  
 POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52  
 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55  
 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
 CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55  
 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57  
 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
 ???... 60  
 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60  
 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61  
 7 CONCLUSÃO ..... 63  
 REFERÊNCIAS ????????????????????????????????????? 66

5  
 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência **de pessoas que** ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente **como população em situação de rua**, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em **que se separou** radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e **de todas as** garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, **no âmbito do** ordenamento jurídico brasileiro, **a fim de** enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente **às políticas públicas**, **[...] é construída a partir de** uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um **[...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.**? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se **a população em situação de rua** enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo **a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados**, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas **da cidade**.

Em seu contingente, **de acordo com o** estudo Estimativas **da População em Situação de Rua no Brasil** (2020), **realizado** pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único **para Programas Sociais do Governo Federal** (CadÚnico - Cadastro Único para Programas **do Governo Federal**), do período compreendido entre **setembro de 2012 e** março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único **de Assistência Social** (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao **Ministério da Cidadania**, estima-se que houve um crescimento do



contingente populacional **das pessoas em situação de rua no Brasil**, entre **setembro de 2012 e março de 2020**, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869

6 (duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho **da população em situação de rua** que o poder público consegue enxergar. (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento **da população em situação de rua**, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução **de políticas públicas** que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir **à população em situação de rua** o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem **a população em situação de rua** formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido. (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela **população em situação de rua** carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial **da população em situação de rua**, em que pese a existência de arcabouço jurídico



imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante. Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA



Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delineia política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente



estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).

Arelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste dúplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômico-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força **de trabalho para** produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez ?a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à



dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da



manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o

13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém.

Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices **de pobreza e** níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno **população em situação de rua, como** parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? **com o objetivo de** definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação **de políticas públicas** sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado **à população em situação de rua ao longo dos** séculos (ARGILES, 2012, p. 16).

Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida **a** **formulação de políticas públicas** sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se

tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade,

que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e

tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14



no campo semântico **da condição de** liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público **em situação de rua**, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com **a finalidade de** reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos **a partir de** uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades

sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está **de acordo com** a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades **sociais como o** anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante **no âmbito da** acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.



A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16 das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda



neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão **social por uma** agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu **a partir de** 1980, **com objetivo de** reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

**Por outro lado**, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno **população em situação de rua**, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia **o processo de** delineamento dessa população através de pesquisas promovidas **por meio de** uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os **da condição de** invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à



condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao **município em que o** Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas 18

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), **Belo Horizonte** (1998 e 2005), **Recife** (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de **São Paulo, Belo Horizonte e Recife**; resguardam, **por outro lado**, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, **de modo geral**, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele **em extrema pobreza e** desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público **a partir de** algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem **o público alvo** predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil **da população em situação de rua** nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil **da população em situação de rua** encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que **com os resultados** obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território



paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,

durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).

5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.

6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua,

atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19

socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem **ler e escrever**, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, **as pessoas que** conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo **em situação de rua**, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como **a ausência de** cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos **em situação de rua**, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno **população em situação de rua no Brasil**, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma **Política Nacional para** atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado **I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**.

**Entre** o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno **passou a ganhar** mais visibilidade em nível federal com a participação **do Ministério do**

**Desenvolvimento Social e Combate à Fome** (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no

7 Antes **da rua**, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de

**construção civil e** na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais

descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância,

catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada,

passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do

pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último



quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou,

havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).

Relação de

causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação ?,

incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma geral,

o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias

condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud COSTA,

2009, p. 74)

20

âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.

Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais

precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de

maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda

política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação

amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz

e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções

mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a

aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional

de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população

em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005

no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público

e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua

constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de

traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as

angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas

que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.

O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de

rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as

decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional

que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um

verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa

no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo

<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância ímpar na



formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta as

demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e pesquisadores da questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004,

episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis

gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de

políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p.

177).

21

reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada.

Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi



criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base 13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).  
22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas 14 Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos dos estudos

pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em



momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208). Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à



infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização; superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do **censo nacional**, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais **nas quatro capitais** excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o **de uma população** majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre **18 a 54 anos** (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando **a quantidade de pessoas em situação de rua que** têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição **de rua**; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos **em situação de rua são** originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica **de rua, pois** o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais **de dois anos** foi de 48,4%, ao passo que o daqueles **com mais de cinco** anos equivaliu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexequível, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de **álcool ou outras drogas** se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da **rua no Brasil** (SILVA, 2006, p. 132),

<sup>19</sup> Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

**população em situação de rua em** comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à **ausência de residência**, como também à regularidade da habitação

<sup>20</sup> Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo ?fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência **das pessoas em situação de rua?** (ESCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, **a pesquisa nacional** traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no **senso comum de que a população em situação de rua** subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade.

**A população em situação de rua** é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam **trabalhando com carteira assinada** ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem **alguma atividade remunerada**, e, deste percentual, 27,5% são catadores **de materiais recicláveis**, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar **com carteira assinada** ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam **com carteira assinada**, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - **que equivale a 75,2%** -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (**Carteira de Trabalho** e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. **A ausência de documentação é um dos** indicadores que materializam **o processo de** invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para **obtenção de emprego formal e acesso a serviços** e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no **acesso a benefícios** governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% **afirmaram não receber qualquer benefício social**. **Dentre os que recebiam**, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26  
título de aposentadoria, 2,3% referentes ao **Programa Bolsa Família** e 1,3%, ao **Benefício de Prestação Continuada - BPC** (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto **no âmbito do acesso a serviços** públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).



Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicar dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, 22 Sobre o estigma lançado sobre essa população e o processo de introjeção de representações negativas, explicam que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27 expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009, responsável por instituir



a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersectorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).



Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o **acesso a programas** que tivessem por fim precípuo fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, **assistência social, moradia**, cidade, educação, previdência, **segurança, cultura, esporte** e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos ?por representantes das áreas relacionadas ao **atendimento da população em situação de rua, com** a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?.

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê **Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento** Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações **da Política Nacional para** sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial **para o atendimento da população em situação de rua**.

**Em** sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional **da população em rua** (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes **da população em situação de rua**, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos **para a População em Situação de Rua**, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da **Presidência da República**, por força do art. 15 e incisos. O fim precípuo deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. **Por outro lado**, 15 municípios



aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio

Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de

Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos **sobre o tema**, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar **acesso a benefícios** previdenciários, **assistenciais e programas de transferência de renda** também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial **da população em situação de rua** (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado **para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)**<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico **do Governo Federal** enquanto **porta de entrada para** o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e **do Bolsa Família**. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, **o que se** viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida **para a população em situação de rua** a partir da esperada <sup>24</sup> **O Centro POP** foi implantado com **o Decreto nº 7.053/2009**, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos

da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado **para a População em Situação de Rua**, **que**

presta serviço **de assistência social** especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo,

com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o

protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua,



direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

25 Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma inclusão

efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o processo de politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).



A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, **observa-se que** não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático  
26 ?**Mais de cinco** anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33  
posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através **de políticas públicas**, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos **e serviços de** cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na

consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, **a fim de** se aferir o grau de justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão **de produção de** bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão **de acordo com** os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política.

Adverta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): "A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade?".

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: "[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas



não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?

35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social **população em situação de rua** é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional **no Brasil**, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, **de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua**, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução **de políticas públicas** adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraindo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais.

**No Brasil**, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36

da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de **serviço de abordagem** sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que "os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2001, p. 81), o programa **tem por objetivo** assegurar aos sujeitos **em situação de rua** o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este



segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco31 ao CIAMP-Rua32 no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de superação? desta condição pelos sujeitos a ela submetidos33. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua



manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção **sobre a população em situação de rua**. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica **em virtude das** diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, **por outro lado**, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política **da população em situação de rua** iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem **por isso, os** estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar **da população em situação de rua** pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a 38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição **de rua, a** visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si **a partir de** um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato **de um programa social, de modo** que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação,



**trabalho e renda**, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a **porta de entrada para** os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, **por meio de políticas públicas**, que se materializam **a partir de** escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, **assistência social**, **moradia**, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interditada qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, **a ausência de** previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está **de acordo com o** vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo

vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração



Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento

(DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do

**Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível

adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como

verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado

Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos

hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são

consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da

Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente

fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra,

necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também

respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p.

62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não

estão limitadas à sua aceção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado

à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas

e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é

plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao

corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo

constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas

concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional

positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em

sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da

esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal),

**bem como as** que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser

equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na

Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)

(SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e

fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua aceção

formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando

ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não

necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no



corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados, posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material.

A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos

fundamentais.

42

básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional,



podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996<sup>37</sup>, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00



(BRASIL,  
1998).

43

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir do acesso à cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada 'O direito à cidade?' (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões 'não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?', sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva 'longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos?' (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, 'vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]?' (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado 'Da Política Urbana?', como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável 'da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de



procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.?, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a **finalidade de** tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna **é um dos** equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para **o acesso a** demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos **da população em situação de rua** tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar **população em situação de rua e** déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno **população em situação de rua como** traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno **população em situação de rua em** conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta **de moradia regular** convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua** (2008), **com os** obtidos **a partir das** pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente



populacional **em situação de rua** equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>. Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, **em 2009 o Governo Federal** iniciou uma campanha de cadastramento **da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Instituído pelo **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**, o CadÚnico é instrumento de **identificação e caracterização** sócio-econômica das famílias brasileiras **de baixa renda**, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de **programas sociais do Governo Federal** voltados ao **atendimento desse público?** (BRASIL, 2007). **Com os resultados** apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa **ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua**<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil **população em situação de rua no Censo POP**.

<sup>39</sup> O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, **unidade básica de referência**, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos **é um dos** traços característicos dessa população.

46

**Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...]?** (SAGI, 2019, p. 8).

O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio **do Formulário Suplementar 2**, que o IPEA<sup>40</sup> consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único **de Assistência Social (SUAS)**<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a **pessoas em situação de rua**.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre **setembro de 2012 e março de 2020** complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho **da população em situação de rua** (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).



Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 **pessoas em situação de rua no país**. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês **de setembro de 2015**, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês **de setembro de 2018**, eram aproximadamente 186.480 **pessoas em situação de rua**. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à **situação de rua**, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da **Presidência da República**, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à **formulação de políticas públicas de** cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a **SNAS e a SAGI**, dos dados dos equipamentos públicos **de assistência**

**social**, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de

2007, ao **Ministério da Cidadania**.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste

foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente

populacional **em situação de rua**, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p.

11).

47

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos **dados extraídos do CadÚnico**, observou **um aumento de famílias** (uni ou pluripessoais) **em situação de rua cadastradas** entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação **da população em situação de rua** decorre do eixo capital/trabalho.

**Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população**



em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder

43 Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, ?particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48 aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política de desenvolvimento social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou



o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a população **de baixa renda**, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

**Por outro lado**, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, **a população em situação de rua não** foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por **mais da metade** em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem **que os dados** a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral **da população em situação de rua**, bem como o critério utilizado **no âmbito do** direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar **o público-alvo** nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). **O público-alvo** nos países arrolados corresponde ao segmento **da população em situação de rua em** maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica **de rua**.



50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade **da população em** seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas **em situação de rua são** as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% **das pessoas em situação de rua inscritas no** CadÚnico se declaram como **pardas ou negras** (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados **em que o Brasil** vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da **Secretaria Nacional de** Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento **à população em situação de rua, com** o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delinea o possível público-alvo do programa como sendo a **pessoa em situação** crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma **pessoa em situação** crônica de rua (**mais de cinco** anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se **que a** implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos **com mais de cinco anos em situação de rua, que** fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental.

Conforme dados **do Censo Nacional** realizado em 2007 e 2008, 30% **da população em situação**

51  
**de rua** se encontra por **mais de cinco** anos nesta condição, já **o uso de drogas** lícitas e/ou ilícitas, **de acordo com o** Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à **situação de rua**. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, **o uso de álcool ou outras drogas** permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já **em situação de rua, o** uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, **em dezembro/2018, os Centros POP atenderam** aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam **uso de drogas**. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica **de rua,**



são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos **Centros POP em** dezembro de 2018, apenas 6% tinham transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 **pessoas em situação de rua**, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real **de pessoas que** usufruirão de tal política, dependerá, **por outro lado**, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica **de rua**.

**Como** esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento **da população em situação de rua**, bem como relacionam-se diretamente ao **tempo de permanência** em rua ? ter **mais de cinco anos** ? e às condições pessoais do indivíduo, **como o uso** abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos **em situação de** extrema vulnerabilidade.

**Por outro lado**, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia. (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos



modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais **da população em situação de rua**, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que **a possibilidade de** saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do ?acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial.? (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata ? que também é de extrema relevância ?, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno **população em situação de rua**, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da **Situação de Rua**, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ? ainda que brevemente ?, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes **de assistência social** e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e **Centros de Referência Especializados** da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPS e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como **trabalho e renda**, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o **serviço de** apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras **políticas públicas para** integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso **às políticas públicas e serviços de** forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:

#### CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter

as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

56

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

**No âmbito do** direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que **a partir de 2018**, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na **população em situação de rua**, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está comprometido com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às



necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional **da população em situação de rua** naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização **de um programa** dessa magnitude.

Nessa iniciativa **de maio de 2018**, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de **Situação de Rua** (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação **de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE)**, o financiamento ?está sendo implementado com recurso obtido **por meio do** Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com **Ministério da Justiça**, inicialmente, hoje com **Ministério da Cidadania?** (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

**O que se** espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva **do Governo Federal** que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, **no âmbito da** competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First.

São ?duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: **Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018.**? (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos **em situação de rua** beneficiários do Projeto Mais Dignidade. **O Decreto nº 20.011/2018** foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres **em situação de rua e**, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, **o que se** observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste



postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que **trabalho e renda** para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão **das pessoas em situação de rua como** público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares **para pessoas em situação de rua na** lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar **as pessoas que** se encontram impossibilitadas de **pagar o aluguel** social e as que estão **em situação de rua e** não têm acesso ao **trabalho e renda**?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

## 60 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização **e gestão da** política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ?



partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

## 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o **Governo Federal**, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, **sobre a população em situação de rua, com** ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu **a necessidade de** se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, **Distrito Federal e** municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se **a necessidade de** buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com **a oferta de** curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, **Distrito Federal e** municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, **em que há** uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

**Por outro lado**, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), **que contou com** o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, **?A partir de 2016, os serviços de** Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, **a partir de** uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases

do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos **da população em situação de rua**, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses **da população em situação de rua**, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

**No âmbito da** pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese **o Governo Federal**, por intermédio do **Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019** (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, **passando de 10 para 5** representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento **da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.**? (BRASIL, 2019).

63



## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.



Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa

65  
final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.

ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta **em situação de rua**: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [2000]. Disponível em:

&lt;[planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, **e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**.

67

Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.



\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo: Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.**

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.**

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL&gt;> . Acessado em: 05 mai. 2021.**

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.**

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.**

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: &lt;<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849&gt;> Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: &lt;<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007&gt;> . Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. **Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.** Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de **População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa.** In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de **População de Rua de Belo Horizonte.** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado **para pessoas em situação de rua que** usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre



drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.

68

CORTIZO, Roberta Mélega. **A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.**

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção **na produção de** um ensaio fotográfico. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.**

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Políticas públicas para** a eficácia do direito fundamental à moradia adequada **da população em situação de rua.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais **das pessoas em situação de rua.** Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social **da população em situação de rua.** Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

SCOREL, Sarah. A saúde **das pessoas em situação de rua.** In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.**

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

**GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua.** In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.**

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa **da população**

**em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.

LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às **pessoas em situação de** sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional **de políticas públicas**, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741>&gt;. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: **o caso de** alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? **Movimento Nacional de População de Rua**. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade **à população em situação de rua**. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e **população de rua**: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.



ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** [https://www.wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-\\_-PORT.pdf](https://www.wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf) (2787 termos)

**Termos comuns:** 461

**Similaridade:** 1,80%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento** [https://www.wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-\\_-PORT.pdf](https://www.wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf) (2787 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para **a obtenção de** grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento **da população em situação de rua no Brasil** expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência **de políticas públicas** habitacionais junto **a esse grupo**. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno **população em situação** no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à **situação de rua**, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro



avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa tem que ser implementado **de acordo com** a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para **o público-alvo**, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: **População em situação de rua**. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO <b>DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 <b>POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL</b>	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ? .??	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51



4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS  
 POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52

5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55

5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
 CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55

5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57

6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
 ??... 60

6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60

6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61

7 CONCLUSÃO ..... 63

REFERÊNCIAS ?? 66

5  
 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como **população em situação de rua**, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, **no âmbito do** ordenamento jurídico brasileiro, **a fim de** enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente **às políticas públicas**, “[...] é construída **a partir de** uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um “[...] processo histórico brasileiro de ineficácia **de políticas públicas**.? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se **a população em situação de rua** enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo **a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados**, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, **de acordo com** o estudo Estimativas **da População em Situação de Rua no Brasil** (2020), realizado pelo **Instituto de Pesquisa** Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único **para Programas Sociais do Governo Federal** (CadÚnico - Cadastro Único para Programas **do Governo Federal**), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único **de Assistência Social** (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional **das pessoas em situação de rua no Brasil**, entre setembro de 2012 e



março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869  
6

(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.? (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação ?habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie ?de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.? (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade ?com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.?. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional



fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante. Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da



**população em situação de rua** na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social **é um passo** relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delineia política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social **população em situação de rua** ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas



sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).

Arelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste duplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômico-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob **a forma de** capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma **situação em que** não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba



sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a



expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o  
13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do **mercado de trabalho**<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo **mercado de trabalho**. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno **população em situação de rua**, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? **com o objetivo de** definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da **implementação de políticas públicas** sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado **à população em situação de rua** ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida **a formulação de políticas públicas** sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se

tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade,  
que transitam à margem **do trabalho e** das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14  
no campo semântico **da condição de** liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante



capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público **em situação de rua**, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica **com base na** ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem **no mercado de trabalho**. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos **a partir de** uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu **acesso a direitos**, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades

sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está **de acordo com** a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante **no âmbito da** acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o



desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a **implementação de ?políticas sociais** minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno **população em situação de rua e** fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno **socioeconômico da população em situação de rua não** fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16  
das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das **políticas públicas de** natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo



à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu **a partir de** 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno **população em situação de rua**, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia **o processo de** delineamento dessa população através de pesquisas promovidas **por meio de** uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os **da condição de** invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por



objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao **município em que** o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas 18

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), **Belo Horizonte** (1998 e 2005), **Recife** (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de **São Paulo, Belo Horizonte e Recife**; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público **a partir de** algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem **o público alvo** predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se **traçar o perfil da população em situação de rua** nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O **perfil da população em situação de rua** encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo



proceder,  
durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).  
5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.  
6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua,  
atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19  
socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo **em situação de rua, o** (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como **a ausência de** cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos **em situação de rua**, foi necessária **uma pesquisa mais** ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno **população em situação de rua no Brasil**, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma **Política Nacional para** atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado **I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal **com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)**, até o ano de 2008 com a realização **da Pesquisa Nacional**, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no  
7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de construção civil e **na área de** serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição **de rua, os** vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância, catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada, passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).



10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou, havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122). Relação de causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação ?, incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma geral, o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud COSTA, 2009, p. 74)

20

âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse período histórico de construção de uma política de visibilização desta população. Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005 no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente. O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo

11 A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância ímpar na formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta



as

demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, **o poder público e pesquisadores** da

questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 **A Chacina da Praça da Sé** em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista **em 19 de agosto de 2004**,

episódio no qual **sete moradores de rua foram brutalmente assassinados** e seis ficaram com sequelas irreversíveis

gerou um levante **da população em situação de rua que**, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de

políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p.

177).

21

reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada.

Neste sentido, a iniciativa para realização **do I Censo e Pesquisa Nacional** decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas **no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua**, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da **Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)**, tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do **I Encontro Nacional sobre População de Rua**, ansiando pela materialização das propostas debatidas **por meio de um** papel de protagonismo **do Governo Federal** na **implementação de políticas públicas** articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com **a invisibilidade social** desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros **sobre as condições** de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação **e implementação de políticas** efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes **do movimento nacional** e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o **Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)**, mediante o Decreto Presidencial de 25 de



outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base 13 Tanto o MNPR quanto entidades outras **ligadas ao tema** (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).  
22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas **de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda**, cultura e garantia **de direitos humanos**.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do **I Encontro Nacional** (2005) e da **criação do GTI** (2006), ocorreu uma reunião **entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)**, na qual foi celebrado **acordo de cooperação** com a finalidade **de realizar a** primeira contagem brasileira **da população em situação de rua** (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar **a Pesquisa Nacional** em 2007/2008, a Secretaria **de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)** do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto **Meta de Pesquisa de Opinião** foi o vencedor da licitação, materializando **a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos** períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS **no I Encontro Nacional**, conceituando-o enquanto:

[...] **grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas** com diferentes realidades, mas que têm **em comum a** condição de pobreza absoluta, vínculos **interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular**, sendo compelidos a utilizarem a rua **como espaço de moradia e sustento**, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, **a Pesquisa Nacional** abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 **municípios com mais de 300 mil habitantes** e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, **Recife e Belo Horizonte**, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral **da Pesquisa Nacional**, entre os anos de 2007 e 2008, **a população em situação de rua no Brasil** era composta por **um contingente de** quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas 14 Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante ao dos estudos

pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 **pessoas em situação de rua**<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em



consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?."

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de



localização;

superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da

posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaleu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexistente, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),

<sup>19</sup> Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação

<sup>20</sup> Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em



situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam o processo de invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito do acesso a serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicar dos direitos de



usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto **da condição de** sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos **em situação de rua**<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição **de rua**, **as** suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da **situação de rua, de modo** que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de **trabalho e renda** regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, **22** Sobre o estigma lançado sobre essa população e **o processo de** introjeção de representações negativas, explicam que ?A negação **da condição de** sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam **a forma de** tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27  
expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (SCOREL, 2009, p. 112).  
Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar **um quadro objetivo e detalhado** dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo **GTI (Grupo de Trabalho Interministerial)**, no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional **da População em Situação de Rua**, com a finalidade de ser o norte à **formulação de estratégias e políticas específicas** voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos **direitos da população em situação de rua**. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, **no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009** (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do **II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**, foi editado pelo Governo Federal **o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, responsável por instituir **a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial**



de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), **bem como** realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

**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.**

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são **a pobreza extrema**, vínculos familiares fragilizados ou rompidos **e a inexistência de moradia convencional regular**. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de **trabalho e renda** regulares e/ou não fruição **de políticas públicas** sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

**Os vínculos familiares** rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de **trabalho e renda** regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

**A inexistência de moradia convencional regular** com a consequente e substitutiva utilização da rua **como espaço de** subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral **da população em situação de rua, que** é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

**A Política Nacional** se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas **da população em situação de rua**. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado **com a presença** de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste



contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o **acesso a programas** que tivessem por fim precípua fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, **assistência social, moradia**, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada **com a participação** dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao **atendimento da população em situação de rua, com a participação de** fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e **de representantes do** segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus demandatários. Propuseram propostas no âmbito **dos direitos humanos, trabalho e emprego**, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o **Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua)**. Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações **da Política Nacional para** sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o **atendimento da população em situação de rua**.

**Em** sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional **da população em rua** (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes **da população em situação de rua**, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do **Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua**, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis



/SC, Rio

Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de

Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a **benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda** também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial **da população em situação de rua** (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado **para Pessoas em Situação de Rua** (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico **do Governo Federal** enquanto porta de entrada para **o acesso aos** benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV25 e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, **o que se** viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida **para a população em situação de rua** a partir da esperada <sup>24</sup> O Centro POP foi implantado com **o Decreto nº 7.053/2009**, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos

da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado **para a População em Situação de Rua**, **que**

presta serviço **de assistência social** especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo,

com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o

protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua,

direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.



25 Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da **Política Nacional** não possibilitaram uma inclusão efetiva da **população em situação de rua**, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS; NONATO, 2016, p. 53)

31 intervenção e do protagonismo do **Governo Federal**, tal como aquela em que se viram imersos no **I Encontro Nacional** em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas **em situação de rua nos** idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 **pessoas em situação de rua e**, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a **de que a** situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o **processo de** politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, **no I Encontro Nacional** em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério **dos Direitos Humanos** com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade **à população em situação** crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo



político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático  
26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33  
posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).



Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, **a fim de** se aferir o grau de justiça social que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão **de acordo com** os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): "A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade".

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: "[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não



podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?

35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

##### PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social **população em situação de rua** é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, **de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua**, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção **dos direitos humanos** desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução **de políticas públicas** adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraindo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais. No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36

da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que **os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana?** (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos **em situação de rua** o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar. Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e



representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de “superação” desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de

benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção **sobre a população em situação de rua**. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política **da população em situação de rua** iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar **da população em situação de rua** pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a 38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição **de rua**, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si **a partir de** um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob **a forma de** direitos fundamentais, são indicadores **de que a** perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, **trabalho e renda**, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à

infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, **por meio de políticas públicas**, que se materializam **a partir de** escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos.

Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, **assistência social**, **moradia**, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interditada qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, **a ausência de** previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está **de acordo com** o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo

vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal **dos**



**Direitos Humanos da ONU** de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento (DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível

adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).  
40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra, necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p. 62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não estão limitadas à sua aceção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), **bem como as** que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo) (SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua aceção formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados,



posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material. A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos fundamentais.

42

básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim



justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A **participação ativa** brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia **das grandes cidades** ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), **foi aprovada em** primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que **foi aprovada em** 26.01.00 (BRASIL,



1998).

43

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir do acesso à cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada ?O direito à cidade? (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões ?não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva ?longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos? (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, ?vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]? (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado ?Da Política Urbana?, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável ?da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.?,



segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.



Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal iniciou uma campanha de cadastramento **da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal**. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para **a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal** voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação **de pessoas em situação de rua**<sup>39</sup>.

38 Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que

faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às

condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de

5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit

habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com

aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos

estes excluídos do perfil **população em situação de rua no Censo POP**.

39 O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, **unidade básica de referência**,

corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação.

Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46

Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: **O Formulário Suplementar 2** [...] (SAGI, 2019, p. 8).

O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio **do Formulário Suplementar 2**, que o IPEA<sup>40</sup> consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único **de Assistência Social** (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a **pessoas em situação de rua**.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019.

Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho **da população em situação de rua** (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de



2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 **pessoas em situação de rua no país**. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 **pessoas em situação de rua**. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, **em março de 2020**, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à **situação de rua**, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos **da Presidência da República**, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à **formulação de políticas públicas de** cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos **de assistência social**, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de 2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados **em março de 2020**, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente populacional **em situação de rua**, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p. 11).

47 A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos **dados extraídos do CadÚnico**, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) **em situação de rua** cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação **da população em situação de rua** decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços **à população em situação de rua** [...] (SAGI, 2019, p. 10).



O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da **Política Nacional**, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional **Minha Casa, Minha Vida** (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a **de que a** inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder<sup>43</sup> Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48

aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se **em situação de** extrema pobreza, que é um traço elementar **da população em situação de rua**.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 **mil pessoas em** condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a **R\$ 80,00 por semana**. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social **no âmbito do** PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal **do Governo Federal**, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política de desenvolvimento social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit



habitacional, que afeta principalmente a população de baixa renda, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50



A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois,



daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 **pessoas em situação de rua**, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

##### PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios **de seleção dos beneficiários**, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua.

Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento **da população em situação de rua**, **bem como** relacionam-se diretamente ao **tempo de permanência** em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se **que o levantamento** realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos **em situação de** extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica **de rua**, **os** critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia. (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente



por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais **da população em situação de rua**, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que **a possibilidade de** saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do ?acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial.? (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata ? que também é de extrema relevância ?, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53

providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno **população em situação de rua**, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da **Situação de Rua**, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ? ainda que brevemente ?, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes **de assistência social e de** consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e **Centros de Referência Especializados da Assistência Social** (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e **outras Drogas** (CAPS AD), Centros POPs e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede **de saúde e da assistência social** e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como **trabalho e renda**, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê **o serviço de** apoio que, através da figura



da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras **políticas públicas para** integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/a participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso **às políticas públicas** e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico **de luta da** classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e



não o inverso.

56

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

**No âmbito do** direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que **a partir de 2018, houve** um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esqualida, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada **na população em situação de rua, bem como** ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está compromissado com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma

racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional **da população em situação de rua** naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de **Situação de Rua** (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde **em parceria com a Fundação de Assistência Social** e Cidadania e a Secretaria Municipal de **Desenvolvimento Social e Esporte** (SMDSE), o financiamento ?está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

**O que se** espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva **do Governo Federal** que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, **no âmbito da** competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First.

58

São ?duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, **de 30 de novembro** de 2017 e Decreto nº 20.011, **de 14 de junho** de 2018.? (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social **dos indivíduos em situação de rua** beneficiários do Projeto Mais Dignidade. **O Decreto nº 20.011/2018** foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres **em situação de rua e**, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, **o que se** observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente



de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que **trabalho e renda** para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional **dos Direitos Humanos** (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia **em articulação com** o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão **das pessoas em situação de rua** como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares **para pessoas em situação de rua na** lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão **em situação de rua e** não têm acesso ao **trabalho e renda**?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

## 60 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização **e gestão da** política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de



controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

## 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, **sobre a população em situação de rua, com** ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu **a necessidade de** se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se **a necessidade de** buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), **que contou com** o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, **?A partir de** 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, **a partir de** uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida



desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, **bem como das** observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio  
62

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos **da população em situação de rua**, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses **da população em situação de rua**, de chamar a atenção dos Governos, motivando **a realização de** pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

**No âmbito da** pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, **passando de 10 para** 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento **da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.**? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO



O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de dano ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de



liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa

65  
final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista



Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.  
ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta **em situação de rua**: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [2000]. Disponível em:

&lt;[planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, **e dá outras providências**. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas**.

67

Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Sumário Executivo: **Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e **dos Direitos Humanos**. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia **para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e **dos Direitos Humanos**. Síntese da Política para **População de Rua**. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL&gt;>; . Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. **Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: &lt;<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849&gt;>; Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: &lt;<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007&gt;>; . Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e **defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua**. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de **População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa**. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de **População de Rua de Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado **para pessoas em situação de rua que usam drogas**, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados.



Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.

68

CORTIZO, Roberta Mélega. **A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.**

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.**

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais **das pessoas em situação de rua.** Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. **Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua.** Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

SCOREL, Sarah. A saúde **das pessoas em situação de rua.** In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.**

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do **Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde.** Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

**GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua.** In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.**

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota

técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.

LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio **às pessoas em situação de** sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional **de políticas públicas**, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741/>&gt;. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? **Movimento Nacional de População de Rua**. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade **à população em situação de rua**. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e **população de rua**: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** <https://www.soleis.adv.br/programaminhacasaminhavida.htm> (10225 termos)

**Termos comuns:** 258

**Similaridade:** 0,77%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

<https://www.soleis.adv.br/programaminhacasaminhavida.htm> (10225 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento **da população em** situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, **assim como o** expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do **direito à moradia** e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento **à situação de** rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o



programa tem que ser implementado **de acordo com a** realidade nacional, pois se proposto no formato **em que o** custeio da habitação **pelo Poder Público** se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: População em situação de rua. **Direito à moradia**. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

**ABSTRACT**

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

**SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO ???..???..... 05

2 ENQUADRAMENTO **DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA** .??? . 09

2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO ..... 09

2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL ..... 15

3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL ..... 32

4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..?????????????????????????????????????. 35

4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS ..... 35

4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade ..... 37

4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020 ..... 44

4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 49

4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 51

4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52



5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55

5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55

5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57

6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
??... 60

6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60

6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61

7 CONCLUSÃO ..... 63

REFERÊNCIAS ?????????????????????????????????????? 66

5

## 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, [...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um [...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869

6



(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.? (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.? (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.?. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante.



Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face **ao necessário para** garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação **da Constituição Federal** de 1988, **de reconhecimento de** um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, **na qualidade de** um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

**Para que se** vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 **de 13 de outubro de 2020**, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado **Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)** tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua **a partir da** política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - **Programa Minha Casa Minha Vida**) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO **DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção **da população em** situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da



visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente **ao longo do tempo**, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas **que tenham por** objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal **com base no** Decreto nº 7.053/2009, que delinea política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo **que não se** trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).



Arelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste dúplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômico-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário **a título de** contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, **sob a forma de** capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez ?a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de precarização **das condições de** trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar



a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o

13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? com o objetivo de definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação de políticas públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14

no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).



Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica **com base na** ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, **com a finalidade de** reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos **a partir de** uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência **do Poder Público para** gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está **de acordo com a** teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante **no âmbito da** acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a



sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16 das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-



estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu **a partir de** 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que **o reconhecimento de** direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem **seu direito à voz** e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas **pelo Poder Público**, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação **pelo Poder Público**.

Assim se inicia o processo de delineamento dessa população através de pesquisas promovidas **por meio de** uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e **pelo Poder Executivo** de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos **a título de** movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, **sobre os quais** deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.



Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município **em que o** Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas 18

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, **bem como o** seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público **a partir de** algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil **da população em** situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil **da população em** situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada **pelo poder público** foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária **por intermédio**

**de** uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,

durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).



5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.  
6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua, atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19 socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, **bem como a** ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa despreteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, **para a construção de** uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar **a construção de** uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal **com a participação do Ministério do** Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no  
7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância, catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada, passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, **o tempo de** permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou,



havendo uma elevação **do percentual de** pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma  
geral,  
o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)

20  
âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo **Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004**, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito **da população  
em** situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas  
que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.  
O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de  
rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo  
**11 A participação de** sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as  
demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, **o poder público e**



pesquisadores da  
questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base



13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).

22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos

pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23

pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações



relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização; superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao

status da  
posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaliu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexecutável, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),  
19 Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação  
20 Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário



presente no senso comum **de que a** população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, **na qualidade de** estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam o processo de invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois **os critérios de** acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto **no âmbito do** acesso a serviços públicos básicos, como **nos casos de** impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e



essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social **a partir da** visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

**No que diz respeito** à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação **de desemprego** (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%).

Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, 22 Sobre o estigma lançado sobre essa população e o processo de introjeção de representações negativas, explicam

que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na

formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e

naturalizam **a forma de** tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de

diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27

expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional **da População em Situação de Rua**, **com a finalidade de** ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos **da população em** situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições **da sociedade civil** organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, **no âmbito do** II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o **Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o **parágrafo único do art. 1º do** referido Decreto definiu



como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a **inexistência de** moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A **inexistência de** moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral **da população em** situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas **da população em** situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos **da sociedade civil** organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípuo fomentar o



trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios

aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz

de  
Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30  
canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, **nos termos do art. 15, III.**

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial **da população em** situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida para a população em situação de rua **a partir da** esperada  
24 O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua , que

presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial **que não se** exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo, com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua, direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

25 Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma inclusão



efetiva **da população em** situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou **ao montante de** aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma **taxa de crescimento** de 140% **ao longo de** oito anos e, **ao longo de** treze anos, uma **taxa de crescimento** de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do **direito à moradia**, a conclusão **a que se** chega é a **de que a** situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o processo de politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes **pelo Poder Público**, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no **ordenamento jurídico brasileiro** desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes **da sociedade civil** e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção **do acesso à** moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua **a partir da** promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados **ao longo do tempo** (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste



todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático

26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em **diferentes níveis de** implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos

domicílios, de modo **que não se** encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33

posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar **a partir da** percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel **do ente público** e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao



emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, **bem como da** sua valoração, a fim de se aferir o grau de justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar **no âmbito de** uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão **de acordo com** os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação **da sociedade civil** no processo **de execução da** política.

Adverta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): "A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade?".

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: "[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo?".

35

## 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

### PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados **os critérios de** acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, **de 13 de outubro de 2020**, que, **de acordo com a** Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre **as diretrizes para** promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, **o direito à** cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraindo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais. No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36  
da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que **os direitos fundamentais são concretizações das exigências da** dignidade da pessoa humana? (SARLET, 2001, p. 81), o programa **tem por objetivo** assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente **nos arts. 6º e art. 182**, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar. Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo



Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, [...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro. (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de superação desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento, em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência



por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coró quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados **pelo Poder Público** são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política **da população em** situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada **com a União** Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar **da população em** situação de rua pressupõe conceber que essa condição **diz respeito a** um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a 38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si **a partir de** um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados **sob a forma de** direitos fundamentais, são indicadores **de que a** perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade **em que estes** indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência **de que não se** trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta **por meio da** materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os



direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, **por meio de** políticas públicas, que se materializam **a partir de** escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interditada qualquer forma de intervenção restritiva **por parte do** Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais **ao longo do** seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no **ordenamento jurídico brasileiro**<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido **o direito à moradia** enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está **de acordo com o** vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento (DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre **direito social à moradia** em âmbito internacional, é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um **nível adequado de** vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria **de condições de** vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, **da Constituição Federal** (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios **que não se** encontra, necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p. 62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é plenamente possível **o reconhecimento de** direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição Formal (aquí considerada a abertura material do catálogo) (SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados, posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material.



A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico **na qualidade de** normas fundamentais, passando a se encontrar  
41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades **públicas e privadas** por se tratar de norma diretamente aplicável, **nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88** (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo **no que diz** com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade **de reconhecimento de** direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

**O direito social à moradia**, apesar de não expresso na redação original, **com base na** fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão **no âmbito do** Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo **o direito à moradia** como célula

<sup>36</sup> Desde **a Constituição de** 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos fundamentais.

42  
básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial,



coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica **das áreas urbanas** brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os **sem-teto** de todo o País, já bastante organizados, ameaçam **pipocar** ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira **chaga social** para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, **a partir da** qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda **previsto no art. 60, § 2º, CF/88**, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação **em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?**, inseriu no texto constitucional **o direito social** fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em **15 de fevereiro de 2000**, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com **a totalidade de** votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em **14 de fevereiro de 2000** (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).

43



Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento **de que a** moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica **a partir da** qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, **de modo a** não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir **do acesso à** cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

**O direito à** cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada **“O direito à cidade?”** (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente **o direito à** cidade. A primeira está atrelada a questões **“não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?”**, sendo **o direito de** mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva **“longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos?”** (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima **o direito à** cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, **a partir de** sua previsão em ordenamentos legais.

**O direito à** cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, **“vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]?”** (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por **mão de obra** de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado **“Da Política Urbana?”**, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável **“da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de** procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.**”**, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui **a**



**finalidade de** tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, **tendo em vista** que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, **tendo em vista** que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. **O direito à** cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada **no sistema de** acumulação, é que **o Poder Público** deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos **da população em** situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa) Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal iniciou uma campanha de cadastramento **da população em** situação de rua no Cadastro Único



para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua. Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46  
Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8). O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA40 consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)41, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em



situação de rua no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês **de setembro de 2015**, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês **de setembro de 2018**, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos **à situação de rua**, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos **da Presidência da República**, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação de

políticas públicas de cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência

**social, bem como** dos oficialmente reportados **pelos municípios e** estados, em periodicidade anual, desde o ano de

2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste

foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente

populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p.

11).

47

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre **agosto de 2012 e** março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos **e em benefício** dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação **da população em** situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do



acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional **Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)**, **por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009**, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área **em virtude do** ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a **de que a** inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de **criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais** ou requalificar **imóveis urbanos** e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimônio, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder

43 Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, ?particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48  
aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar **da população em** situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para **seleção de beneficiários** obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos **em que o** PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social **no âmbito do PMCMV**.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar **que não se** está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política **de desenvolvimento social** para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a **população de baixa renda**, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um



todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, **além dos critérios** financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, **da Lei nº 11.977/2009**).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 **bilhões de reais**, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 **bilhões de reais**. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 **bilhões de reais** do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral **da população em** situação de rua, **bem como o** critério utilizado **no âmbito do** direito comparado **a título de** abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, **a partir da** observância da realidade dos modelos **em que os** pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, **por intermédio de** uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento **da população em** situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade **da população em** seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade



de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

51 de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham transtornos mentais.



Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento **do Poder Público** na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

##### PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos **critérios de seleção** dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua.

Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que **os critérios de acesso** se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento **da população em** situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo **que não se** pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, **os critérios de** acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, **a concessão da** moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre **os critérios de** permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.



#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais **da população em** situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade **do ?acesso à** moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata ? que também é de extrema relevância ?, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo **em virtude do** seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ? ainda que brevemente ?, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPS e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à

comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas **da sociedade civil** organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:

#### CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais **no âmbito das** políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

56



Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros **para a implementação** dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava **em virtude do** desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, **ao longo do tempo, de** governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

**No âmbito do direito à moradia**, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que **a partir de 2018**, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na população em situação de rua, **bem como ao MNPR**, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57  
situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal **de que o** governo não está compromissado com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL



O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o financiamento está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First.

58  
São duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018.? (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que



inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

## 60 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

### 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS



Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos **estados, Distrito Federal e** municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial **para a implantação do** modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos **estados, Distrito Federal e** municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, **de medidas de** caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, **?A partir de 2016, os serviços de** Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico **na qualidade de** financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, **a partir de** uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA **DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA**

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa



do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará. Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a



constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente **na qualidade de** proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido **pelo Poder Público, não** tardarão a retornar **à situação de** rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, **a partir da** perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel **pelo Poder Público** por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.
- ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade



social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.** Brasília, DF: **Presidência da República**, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, **e dá outras providências.** Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, **de 14 de fevereiro de 2000.** Brasília, DF:

**Presidência da República**, [2000]. Disponível em:

&lt;[planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, **de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da **Constituição Federal**, estabelece **diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências.** Brasília, DF: **Presidência da República**, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, **de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.**

67

Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo: Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.



\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL&gt;> . Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para a Inclusão Social **da População em** Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: &lt;<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849&gt;> Acessado em: 10 **de maio de** 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: &lt;<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007&gt;> . Acessado em: 10 **de maio de** 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, **de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para** promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, **de acordo com a** Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum **de População de** Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum **de População de** Rua de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.



68

CORTIZO, Roberta Mélega. A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada **da população em** situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. **Programa minha casa, minha vida**: política pública de (ex)inclusão social **da população em** situação de rua. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

ESCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do **Minha Casa Minha Vida**: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde>&gt;. Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação **do ministério do** desenvolvimento social e combate à fome no atendimento **da população em** situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa **da população em** situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponíveis/2/2140/tde-05082013-162741/>&gt;. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed.



Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** <https://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07235438-decreto-federal-n-7-2172010.pdf>  
(8455 termos)

**Termos comuns:** 239

**Similaridade:** 0,75%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

<https://obras.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/07235438-decreto-federal-n-7-2172010.pdf> (8455 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento da população em situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, **com ênfase na** legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à situação de rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional **de política social para** investigar o programa Moradia Primeiro,



analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa tem que ser implementado **de acordo com** a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação **pelo Poder Público se** dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: População em situação de rua. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS <b>DE ACESSO E</b> PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51
4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS	



POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52  
 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55  
 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
 CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55  
 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57  
 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
 ??... 60  
 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60  
 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61  
 7 CONCLUSÃO ..... 63  
 REFERÊNCIAS ?? 66

5  
 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, [...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um [...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869



6

(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.? (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.? (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.?. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação



de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante. Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá

concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico **de promoção da** visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas **que tenham por** objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura **no sentido de** reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo ?a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja.? (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal **com base no** Decreto nº 7.053/2009, que delineia política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro **a partir dos** seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão **a partir do** final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, **em que um** segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e **do acesso aos** meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação



social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42). Atrelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste duplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômicos-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob **a forma de** capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez ?a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação **em que não** consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação **de suas necessidades** vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar **o processo de**



precarização **das condições de** trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O **processo de** reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas **com a capacidade** laboral e os meios de produção.

Ainda segundo lamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos "que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho" sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o



13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz **a situação de** pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? **com o objetivo de** definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a **formulação de políticas** públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se

tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14

no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade



(NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital **em conjunto com** a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem **a responsabilidade por** si mesmos apenas aos indivíduos a partir de uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência **do Poder Público** para gestão do social é questionada, devendo ser compartilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está **de acordo com** a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com



traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16 das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado



Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu a partir de 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar

a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia o processo de delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para



emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas

18 havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)<sup>4</sup>.

Apesar de não adotarem **os mesmos critérios** metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional<sup>5</sup>; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais<sup>6</sup>; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

<sup>4</sup> A primeira pesquisa capitaneada **pelo poder público** foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,



durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).

5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.

6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua,

atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19

socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no

7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de

construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais

descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância,

catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada,

passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do

pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último

quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o



cenário mudou,  
havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma  
geral,  
o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)  
20  
âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.  
Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população  
em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas  
que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.  
O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de  
rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo  
<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as



demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e pesquisadores da questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para



inclusão socioeconômica do segmento alvo, **nos termos do** artigo 1º, caput, devendo, com base 13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).  
22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre **as políticas de** assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura **e garantia de** direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade **de realizar a** primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para **a contratação de** instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, **a população** em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).



Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as **por meio do** pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, **nos termos do art. 7º**, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às **condições mínimas de** moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura **de saneamento básico e** outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização;



superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o **percentual de** indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaleu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexecutável, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias **condições de vida a que se** encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),

<sup>19</sup> Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação

<sup>20</sup> Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo ?fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).



Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são **catadores de materiais recicláveis**, 14,1% **flanelinhas**, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada **ao longo da vida**, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam **o processo de** invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a **todo e qualquer** cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito **do acesso a** serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), **bem como no** direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem **do acesso a** estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da



esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), **a situação de desemprego (29,8%) e a existência de** vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, <sup>22</sup> Sobre o estigma lançado sobre essa população e **o processo de** introjeção de representações negativas, explicam que? A negação da condição de sujeito resulta na internalização **de situações de** sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam **a forma de** tratá-las, desembocam **na construção de** sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27  
expressando indicadores de “[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.” (ESCOREL, 2009, p. 112). Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições **da sociedade civil organizada**, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o **Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009**, responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento



jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou



garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípua fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio



Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe **em toda a** sua amplitude, **nos termos do art. 15, III**.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada **para o acesso** aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de **que os serviços** socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos **de vida para** a população em situação de rua a partir da esperada <sup>24</sup> O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um **dos objetivos**

**da Política**, e se traduz em um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua , que

presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo,

com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o

protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua,

direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

<sup>25</sup> Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma



inclusão

efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como **aquela em que** se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão **a que se** chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível **a partir dos** ganhos realizados com **o processo de** politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes **pele Poder Público**, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes **da sociedade civil e** ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada **com os demais** modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção **do acesso a** demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o



seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático  
26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem **a partir dos**

domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33  
posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público **e de seus** programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam **a alocação de recursos**, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos **e serviços de** cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias



estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, **a fim de se** aferir o grau de justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar **no âmbito de** uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores **e indicadores de** pesquisa que se conformarão **de acordo com os objetivos** buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e **do controle social** democrático pela participação **da sociedade civil** no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): ?A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.?

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: ?[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?

35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, **bem como do** enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios **de acesso e** permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, **de 13 de** outubro de 2020, que, **de acordo com** a Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece **a responsabilidade do** Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraíndo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais.

No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36  
da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia **de serviço de** abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que "os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em



Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de superação desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.



O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados **pelo Poder Público** são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da população em situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar da população em situação de rua pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a

38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob **a forma de** direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta **por meio da** materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.



A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para **os direitos e** garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, **por meio de** políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando **alocação de recursos para** se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39  
Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interdita qualquer forma de intervenção restritiva **por parte do** Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está **de acordo com** o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível

mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento

(DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto

Internacional sobre Direitos **Econômicos, Sociais e** Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do

**Decreto nº 591, de 6 de julho de** 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível

adequado de vida a todo cidadão, **inclusive no que** tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como

verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado

Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de **condições de vida** aos

hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são

consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da

Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente

fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra,

necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também

respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p.

62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não

estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado

à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas

e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é

plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao

corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo

constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas

concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional

positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em

sentido material), integradas ao texto **da Constituição e**, portanto, retiradas da

esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal),

**bem como as** que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser

equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na

Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)

(SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e

fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção

formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando

ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não

necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no

corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados,

posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente,

imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material. A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades **públicas e privadas por** se tratar de norma diretamente aplicável, **nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88** (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou **a possibilidade de** reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que **os direitos e** garantias expressos em seu texto **não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...]**?, ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência **do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado** (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, **a partir do** decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos

fundamentais.

42

básica **do acesso a todos os** demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:



A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento **de suas atividades**, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou **a Proposta de** Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda **previsto no art. 60, § 2º, CF/88**, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996<sup>37</sup>, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em **15 de fevereiro de 2000**, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

**por todos os** 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em **14 de fevereiro de 2000** (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).



43

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, **de modo a** não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial **para que a partir do** acesso à cidade, fomenta a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada ?O direito à cidade? (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço **a partir do** qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões ?não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva ?longe da liberdade individual **de acesso a recursos** urbanos? (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, ?vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]? (ibidem, p. 1199). **O processo de** urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência **de planejamento e políticas públicas**, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é **o processo de** favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado ?Da Política Urbana?, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável ?da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade **por meio de** procedimentos formais democráticos, **para a garantia da qualidade de vida** do morador urbano.?, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, **tendo em vista** que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, **tendo em vista** que a cidade é o lugar **de acesso aos** bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida **para o acesso a** demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada **no sistema de** acumulação, é que **o Poder Público** deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado **com base em** pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua **em conjunto com** o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização **das condições da** vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa) Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal



iniciou uma campanha de cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras **de baixa renda**, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua.

38 Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às **condições mínimas de moradia adequada** (favelas), **bem como os** que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

39 O conceito de família, adotado pelo **Decreto 6.135/2007 nos termos do** seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por **um ou mais** indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46 Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8). O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é **a partir dos** dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

**Com base nos** dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas **pelo**



**Poder Público** nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em situação de rua no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês **de setembro de 2015**, os números chegaram a 125.631. Em setembro **do ano de 2016**, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês **de setembro de 2018**, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à situação de rua, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da **Presidência da República**, responsável por fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à **formulação de políticas** públicas de cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de 2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p. 11).

47 A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da população em situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de



cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), **por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009**, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos **de incentivo à produção e** aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder <sup>43</sup> Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, **?particularmente em função do** ineditismo quanto ao incremento **da oferta de** subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48

aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política **de desenvolvimento social** para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente **a população de baixa renda**, ganhando,



assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva **de se alcançar** a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos **em que os** pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em **território nacional**, **por** intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios,



uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

51 de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham



transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não **será superior a 6%** dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento **do Poder Público** na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS **DE ACESSO E** PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se **verificar a capacidade de** inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12). O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua. Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da população em situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52  
Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade. Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (**e de seus** modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade **de promoção da** moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de



exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da população em situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que **a possibilidade de** saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do **acesso à moradia** articulada a outros programas sociais de forma intersectorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada **de serviços de** apoio.

Este suporte **deve ser prestado** por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata **que também é de extrema relevância**, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando **a inclusão social** desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a **articulação com os serviços, a existência de** uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante **que ainda que** brevemente **que**, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPs e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede **de saúde e** da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas

emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. **Entende-se como** equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas  
54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e **serviços de forma a** promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído **pelo conjunto de** elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por **fontes de financiamento**, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas **da sociedade civil organizada** e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos **no sentido de** como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores **condições de vida** na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.



56

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor **e orientar a** distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam **parâmetros para a** implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo **do tempo, de** governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, **da alocação de recursos públicos** que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

No âmbito do direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que a partir de 2018, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à **sociedade civil organizada** com ação focada na população em situação de rua, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está comprometido com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma **destinação de recursos públicos** afetados à concretização da política condizentes **com as necessidades** desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).



## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas **da sociedade civil organizada**, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa **de maio de 2018**, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal **de Desenvolvimento Social** e Esporte (SMDSE), o financiamento está sendo implementado com recurso obtido **por meio do** Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação **entre os Entes** seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First. 58

São ?duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: **Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017** e **Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018**.? (BRASIL, 2019, p. 131). O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e **forma de pagamento de** Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito **para que o** valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$



800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável **de doze meses** (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

**Nos termos do art. 6º do Decreto**, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados **no prazo de** três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem **o cumprimento do** Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla **no território nacional**, em uma realidade brasileira **em que os** índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (**prazo não superior a** doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero **em que não** há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia **em articulação com o** HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade **do Poder Público** para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, **art. 30 da** Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social **e as que** estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

60

## 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização e gestão **da política e/ou** programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada **entre os entes** ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível **de controle social** democrático **da sociedade civil organizada** na operacionalização do programa.

## 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos **estados, Distrito Federal e municípios**. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial **para a implantação** do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos **estados, Distrito Federal e municípios** (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada **entre os entes** públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante **a capacidade de** se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, **?A partir de 2016, os serviços de** Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de **Política Pública de** caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, a partir de uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o **que lhe confere** ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas **organizações da sociedade civil** sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62  
desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva **da sociedade civil organizada**. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas **da sociedade civil**, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos **segmentos da sociedade civil**) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa **da sociedade civil** não possam ser comparados aos experimentos capitaneados **pelo poder público**, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes **da sociedade civil** de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do **Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019** (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros **da sociedade civil**, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método



que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação ?permanente? e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma **para que o** público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua **qualidade de vida**. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período **pelo Poder Público**, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, **em que os** indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos ?vastos? meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, **no sentido de** que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto **no sentido de** vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de



negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.

ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;)>. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [2000]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;)>. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 67

Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo:



Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL&gt;>; . Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para **a Inclusão Social** da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Proposta de** Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: &lt;<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849&gt;>; Acessado em: 10 **de maio de** 2021.

\_\_\_\_\_. **Proposta de** Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: &lt;<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007&gt;>; . Acessado em: 10 **de maio de** 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, **de 13 de** outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, **de acordo com** a Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma **Política Pública de** Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.



68

CORTIZO, Roberta Mélega. A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

ESCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741/&gt;>. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a



origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** <https://www.sience.com.br/minha-casa-minha-vida> (8628 termos)

**Termos comuns:** 224

**Similaridade:** 0,70%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento** <https://www.sience.com.br/minha-casa-minha-vida> (8628 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO** EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO** EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento da população em situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado **no Brasil**. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, **com o intuito de** demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alcançando **o acesso** à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à situação de rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir **que o**



programa tem que ser implementado de acordo com a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: População em situação de rua. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit.

Programa Moradia Primeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51
4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	52



5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55

5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55

5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57

6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
??... 60

6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60

6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61

7 CONCLUSÃO ..... 63

REFERÊNCIAS ?????????????????????????????????????? 66

5

1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, [...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um [...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869



(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.? (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.? (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.?. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante.



Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos **que correspondem a** verdadeiras condições basilares sem as quais **não é possível** se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social **pode ser um** importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado **Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)** tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até **o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida)** e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da



visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delinea política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).



Arelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste dúplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas **pelo sistema de** apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômico-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez ?a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar **o processo de** precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar



a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o

13



contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? com o objetivo de definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação de políticas públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade,

que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14 no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).



Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a **um processo de** estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica **com base na** ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem **no mercado de** trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, **com o intuito de** reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos **a partir de** uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que **fez com que** as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades

sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está **de acordo com a** teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a



sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16 das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-



estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 **No Brasil, a** reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu **a partir de** 1980, **com objetivo de** reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja **bom lembrar que** o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia **o processo de** delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas **de pesquisa e** pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.



Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas 18

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,

durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).



5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.  
6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua, atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19 socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no 7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância, catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada, passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou,



havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua **por mais de 5 anos** (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?**De forma  
geral**,  
o indivíduo vai sofrendo **um processo de** depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)

20  
âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente **no ano de** 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.  
Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população  
em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que **se trata de um** movimento social composto por pessoas  
que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.  
O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de  
rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais **na construção de** uma política nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo  
<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as  
demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e



pesquisadores da  
questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços **com o intuito de** tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado **pelo Governo Federal**, por intermédio do **MDS e da Secretaria Nacional de** Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre **as condições de vida**, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, **com o intuito de** operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base



13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).

22  
no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda **no ano de** 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, **a Secretaria de** Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública **para a contratação** de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com **mais de 300 mil** habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos

pontuais realizados em São Paulo **no ano de** 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações



relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). **A realização do** censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, **desde que não** fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização; superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao



status da  
posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados **por mais de 5 anos** com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando **a quantidade de** pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo **de R\$ 20,00 a R\$ 80,00** por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua **por mais de** dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaliu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexequível, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias **condições de vida** a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),  
19 Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua **em comparação com** o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação  
20 Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo ?fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário



presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham **na construção civil**, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza **por mais de 5 anos** e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se **que 24,8% não possuem** qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm **CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social)**, 37,9% têm **Certidão de nascimento** e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam **o processo de** invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica **um processo de** obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços **e programas governamentais** (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto **no âmbito do** acesso a serviços públicos básicos, como **nos casos de** impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, **como, por exemplo,** no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e



essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de **desemprego** (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de **trabalho e** renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, 22 Sobre o estigma lançado sobre essa população e o **processo de** introjeção de representações negativas, explicam que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na **construção de** sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27

expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), **no ano de** 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública **no site do MDS em dezembro de** 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas **em um único** documento, **no âmbito do** II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado **pelo Governo Federal o** Decreto n 7.053 **de 23 de dezembro de** 2009, responsável por instituir a Política Nacional **para a População** em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu



como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência **de trabalho e** renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência **de trabalho e** renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípuo fomentar o



trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz. A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do **art. 9º do Decreto**, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (**art. 12 do Decreto**), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos **para a População** em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da **Presidência da República**, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz



de  
Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30  
canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos **sobre o tema**, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação **de que os** serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida **para a população** em situação de rua a partir da esperada  
24 O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, **equivalente a um** dos objetivos da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado **para a População** em Situação de Rua , que

presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo,

com **um processo de** formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o

protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua, direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

25 Instituído **no ano de** 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma inclusão



efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a **uma taxa de** crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, **uma taxa de** crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com **o processo de** politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde **o ano de** 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no **seu processo de** execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços **para além da** habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência **com o seu** enquadramento legal **no ano de** 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste



todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas **com o intuito de** averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre **o programa e** o resultado fático  
26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos

domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33

posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção **de que os** programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação **de que os** direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o **maior número de pessoas com o** menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto **um processo de** promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao



emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, a fim de se aferir o ?grau de ?justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de **uma sociedade de** classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social **é composto por** elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão **de acordo com os** objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): ?A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.?

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: ?[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?

35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraíndo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais.

No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36 da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana? (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo



Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, [...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro. (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de superação desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, **juntamente com o** acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial **para que o** sujeito possa acessar demais direitos se dá **através de uma** moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, **com o intuito de** garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência



por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da população em situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar da população em situação de rua pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a

38  
submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os



direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interditada qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está de acordo com o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento (DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra, necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p. 62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo) (SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados, posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material.



A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar  
41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos fundamentais.

42  
básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial,



coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica **das áreas urbanas** brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os **sem-teto** de **todo o País**, já bastante organizados, ameaçam **pipocar** ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia **de milhões de** brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira **chaga social**? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação **em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?**, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).

43



Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial **para que a** partir do acesso à cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada *‘O direito à cidade?’* (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e **todos os direitos** que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões *‘não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?’*, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva *‘longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos?’* (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a **uma série de** direitos humanos, **a partir de** sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, *‘vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]?’* (ibidem, p. 1199). **O processo de** urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por **mão de obra** de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é **o processo de** favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado *‘Da Política Urbana?’*, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável *‘da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da* qualidade de vida do morador urbano.*?’*, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a



finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é **cada vez mais** nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. **O acesso à** habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, **é que o** Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com **o déficit habitacional**, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa) Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal iniciou uma campanha de cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único



para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua.

38 Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

39 O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46

Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8). O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA40 consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)41, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em



situação de rua **no país**. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, **em março de 2020**, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à situação de rua, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da **Presidência da República**, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação de

políticas públicas de cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência

social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde **o ano de**

2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados **em março de 2020**, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste

foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente

populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p.

11).

47

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público **cada vez mais** dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da população em situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, **em torno de** 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, **houve um aumento** expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do



acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também **foi criado pelo Governo Federal** à época o Programa habitacional **Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)**, por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas **voltadas à moradia** no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição **de novas unidades habitacionais** ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder

43 Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, ?particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48 aquisitivo para acessar as **linhas de financiamento do programa**, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 **idades do Brasil** ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo **de R\$ 20,00 a R\$ 80,00** por semana. Para esse segmento, nos termos **em que o PMCMV** foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social **no âmbito do PMCMV**.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política **de desenvolvimento social** para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos **na construção civil** e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do **déficit habitacional**, **que** afeta principalmente **a população de baixa renda**, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um



todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram **com o programa**. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado **pelo Governo Federal**, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar **quem é o público**, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado **no âmbito do** direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade



de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a **um processo de** depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados **em que** o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será **contemplado no programa** enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio **da Secretaria Nacional de** Proteção Global (SNPG) **em parceria com a** Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil **sem fins lucrativos** e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delinea o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

51  
de rua se encontra **por mais de** cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, **de acordo com o** Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP **em dezembro de** 2018, apenas 6% tinham transtornos mentais.



Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo **que o programa** hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real **de pessoas que** usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

##### PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12). O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua. Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da população em situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido **o acesso à moradia** independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da população em situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata que também é de extrema relevância, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ainda que brevemente, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPs e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à



comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia. (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:

#### CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

56



Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo **do tempo, de** governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

**No âmbito do** direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados **pelo Governo Federal** ao PMCMV, entre **o ano de** sua operacionalização até **o ano de** 2018, ao passo que **a partir de** 2018, houve **um processo de** subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, **tornando-a mais** esqualida, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na população em situação de rua, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa **o déficit habitacional** nacional (aproximadas 221.922 pessoas até **o ano de** 2020) foi pouco contemplada/beneficiada, 57

situação pior se dá **com o seu** fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está compromissado com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA **DE FINANCIAMENTO NO BRASIL**



O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que **não pode ser** abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização **de um programa** dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde **em parceria com a** Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal **de Desenvolvimento Social** e Esporte (SMDSE), o financiamento ?está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar **de um projeto** experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores **para a Prefeitura** Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First.

São ?duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, **de 14 de junho de 2018.**? (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia **para pagamento de** aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado **com o intuito de** realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e **forma de pagamento** de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro **que os imóveis** são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito **para que o valor** seja direcionado **para a conta** do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa **é que o** indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê **que o valor do** benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que



inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

60

## 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada? partilhada entre os entes? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

### 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever **que o programa** Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é **importante ressaltar que** foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, **com o intuito de** elaborar um referencial brasileiro para adequação **do programa, que** dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, **Distrito Federal e** municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com **a oferta de** curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, **Distrito Federal e** municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, **de medidas de** caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso **ou não do** Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no **financiamento do programa**, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto **no ano de** 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para **com o programa** são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, **?A partir de 2016, os serviços de** Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, **a partir de** uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA



Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil **sem fins lucrativos** com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais **sem fins lucrativos**, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar **em um processo de** institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 **de 27 de junho de 2019** (**que** revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional **Para a População** em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa



do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a



constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.
- ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade

social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, **de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 **de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional **para a População** em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF:

**Presidência da República**, [2000]. Disponível em:

&lt;[planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, **de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: **Presidência da República**, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, **de 7 de julho de 2009**. Dispõe **sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV** e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

67

Brasília, DF: **Presidência da República**, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo: Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL>>. Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849>>. Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, **de acordo com a** Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.



68

CORTIZO, Roberta Mélega. A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. **Programa minha casa, minha vida**: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

ESCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim **do Minha Casa Minha Vida: como** Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponíveis/2/2140/tde-05082013-162741/>&gt;. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social **no Brasil e** população de rua: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed.

Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua **no Brasil: o** que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal **de Santa Catarina**. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** [https://www.researchgate.net/publication/334641899\\_Democracia\\_dos\\_conselhos](https://www.researchgate.net/publication/334641899_Democracia_dos_conselhos) (1389 termos)

**Termos comuns:** 66

**Similaridade:** 0,26%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

[https://www.researchgate.net/publication/334641899\\_Democracia\\_dos\\_conselhos](https://www.researchgate.net/publication/334641899_Democracia_dos_conselhos) (1389 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA** NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA **PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA** NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento da **população em situação de rua** no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência **de políticas públicas** habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno **população em situação** no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado **no Brasil**. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à **situação de rua**, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro,



analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa tem que ser implementado de acordo com a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: **População em situação de rua**. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO DA <b>POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 <b>POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> NO BRASIL	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51
4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS	



POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52  
 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55  
 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
 CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55  
 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57  
 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
 ??... 60  
 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60  
 6.2 PROPOSITURA **POR INICIATIVA DA** SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61  
 7 CONCLUSÃO ..... 63  
 REFERÊNCIAS ?? 66

5  
 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como **população em situação de rua**, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir **do processo de** acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, “[...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um “[...] processo histórico brasileiro de ineficácia **de políticas públicas**.?” (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se **a população em situação de rua** enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da **População em Situação de Rua** no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas **em situação de rua** no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869



6

(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da **população em situação de rua** que o poder público consegue enxergar. (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da **população em situação de rua**, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução **de políticas públicas** que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à **população em situação de rua** o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem **a população em situação de rua** formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido. (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela **população em situação de rua** carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais. Formula-se esta suposição **a partir da** observância do crescimento exponencial da **população em situação de rua**, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação



de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante. Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à **população em situação de rua**, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na **população em situação de rua**, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela **população em situação de rua a partir da** política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA **POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da **população em situação de rua** na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá



concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delineia política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social **população em situação de rua** ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação



social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42). Atrelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste duplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômicos-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de



precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno **população em situação de rua** pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos "que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho" sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o



13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno **população em situação de rua**, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? **com o objetivo de** definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação **de políticas públicas** sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à **população em situação de rua** ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação **de políticas públicas** sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se

tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14

no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade



(NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público **em situação de rua**, submetendo-os a **um processo de estigmatização** social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos a partir de uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido **de um grupo** de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está de acordo com a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com



traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno **população em situação de rua** e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da **população em situação de rua** não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16  
das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das **políticas públicas de** natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador **com a onda** neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado



Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 **No Brasil**, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu a partir de 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar

a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno **população em situação de rua**, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia **o processo de** delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para



emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas

18 havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,



durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).

5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.

6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua,

atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19

socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo **em situação de rua**, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por **um processo de** desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, **para a construção de uma política** de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos **em situação de rua**, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno **população em situação de rua** no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a **construção de uma Política** Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no

7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de

construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais

descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância,

catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada,

passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do

pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último

quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência **em situação de rua** vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o



cenário mudou,  
havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma  
geral,  
o indivíduo vai sofrendo **um processo de** depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)  
20  
âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico **de construção de uma política** de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de **População em Situação de Rua** (MNPR), não foi diferente.  
Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da **população  
em situação de rua**, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas  
que se encontram **em situação de rua** ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.  
O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos **em situação de  
rua** passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na **construção de uma política** nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo  
<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação **de um grupo** de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as



demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e pesquisadores da questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para



inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base 13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).  
22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da **população em situação de rua** (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua** nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, **a população em situação de rua** no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos pontuais realizados **em São Paulo** no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas **em situação de rua**<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à **população em situação de rua**, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da **população em situação de rua** nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas **em situação de rua** .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando **em situação de** vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização;



superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaleu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexecutável, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),  
19 Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação

20 Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).



Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no senso comum de que **a população em situação de rua** subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade.

**A população em situação de rua** é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam **o processo de** invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica **um processo de** obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro

(BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito do acesso a serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da



esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social **a partir da** visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos **em situação de rua**<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da **situação de rua**, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas,  
22 Sobre o estigma lançado sobre essa população **e o processo de** introjeção de representações negativas, explicam

que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27 expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação **de uma Política Nacional da População em Situação de Rua**, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da **população em situação de rua**. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre **População em Situação de Rua**, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre **População em Situação de Rua**, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009, responsável por instituir a Política Nacional **para a População em Situação de Rua** (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento



jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

**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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição **de políticas públicas** sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da **população em situação de rua**, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da **população em situação de rua**. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou



garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípua fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da **população em situação de rua, com a** participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas **a partir dos** debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da **população em situação de rua**.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da **população em situação de rua**, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos **para a População em Situação de Rua**, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio



Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da **população em situação de rua** (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas **em Situação de Rua** (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida **para a população em situação de rua a partir da** esperada **24** O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um **dos objetivos da** Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado **para a População em Situação de Rua**, que presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo, com **um processo de** formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua, direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

<sup>25</sup> Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma



inclusão

efetiva da **população em situação de rua**, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas **em situação de rua** nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas **em situação de rua** e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível **a partir dos** ganhos realizados com **o processo de** politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção **do acesso à** moradia digna e à cidade à **população em situação** crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua **a partir da** promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o



seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente **de uma política** com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático  
26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem **a partir dos**

domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33  
posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar **a partir da** percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público **e de seus** programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através **de políticas públicas**, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto **um processo de** promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias



estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, a fim de se aferir o ?grau de ?justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores **de pesquisa que** se conformarão de acordo com os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): ?A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.?

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: ?[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?



35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social **população em situação de rua** é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, de acordo com a Política Nacional Para **População em Situação de Rua**, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução **de políticas públicas** adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraíndo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípuo a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais.

No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36 da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que "os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos **em situação de rua** o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações **em**



**Situação de Risco**31 ao CIAMP-Rua32 no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de “superação” desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa **em situação de rua** como participante **do processo de** inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da **situação de rua**.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas **em situação de rua** superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.



O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção **sobre a população em situação de rua**. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da **população em situação de rua** iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar da **população em situação de rua** pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a 38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de **um processo de** introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de **um processo de** resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.



A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interdita qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está de acordo com o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo

vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível

mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento

(DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do

Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível

adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como

verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado

Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos

hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são

consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da

Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente

fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra,

necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também

respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p.

62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não

estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado

à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas

e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é

plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao

corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo

constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas

concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional

positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em

sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da

esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal),

bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser

equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na

Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)

(SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e

fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção

formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando

ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não

necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no

corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados,

posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente,



imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material. A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III). (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno **população em situação de rua** ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos

fundamentais.

42

básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:



A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, **a partir da** qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável **ao desenvolvimento de** suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa **do Congresso Nacional**, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996, foi promulgada pelas Mesas **da Câmara dos Deputados** e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene **do Congresso Nacional** destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na **Câmara dos Deputados**, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).



43

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica **a partir da** qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir **do acesso à** cidade, fomenta a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno **população em situação de rua**. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada "O direito à cidade" (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões "não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?", sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva "longe da liberdade individual **de acesso a** recursos urbanos" (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, "vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]?" (ibidem, p. 1199). **O processo de** urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é **o processo de** favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado "Da Política Urbana", como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável "da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.", segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).



Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões **no contexto de** direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da **população em situação de rua** tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar **população em situação de rua** e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno **população em situação de rua** como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno **população em situação de rua** em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua** (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional **em situação de rua** equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal



iniciou uma campanha de cadastramento da **população em situação de rua** no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas **em situação de rua**.  
38 Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil **população em situação de rua** no Censo POP.

39 O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46 Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8). O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é **a partir dos** dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA<sup>40</sup> consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas **em situação de rua**.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da **população em situação de rua** (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo



Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas **em situação de rua** no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 pessoas **em situação de rua**. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à **situação de rua**, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação **de**

**políticas públicas de** cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência

social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de

2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste

foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente

populacional **em situação de rua**, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p.

11).

47

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do

CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) **em situação de rua**

cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por

**um lado**, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado

outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da **população em situação de rua** decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5%

em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer,

mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente

dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando

diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico

recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à **população em situação de rua** [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de



cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada **em torno da** questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder <sup>43</sup> Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48

aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se **em situação de** extrema pobreza, que é um traço elementar da **população em situação de rua**.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma **política de desenvolvimento** social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a população de baixa renda, ganhando,



assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, **a população em situação de rua** não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da **população em situação de rua**, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, **a partir da** observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da **população em situação de rua** em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios,



uma vez que essas pessoas entre aquelas **em situação de rua** são as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a **um processo de** depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas **em situação de rua** inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à **população em situação de rua**, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos **em situação de rua**, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental.

Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da **população em situação** 51

**de rua** se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à **situação de rua**. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já **em situação de rua**, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham



transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas **em situação de rua**, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua.

Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da **população em situação de rua**, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos **em situação de** extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (**e de seus** modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de



exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da **população em situação de rua**, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade **do ? acesso à moradia** articulada a outros programas sociais de forma intersectorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata ? que também é de extrema relevância ?, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno **população em situação de rua**, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura **de um grupo** heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da **Situação de Rua**, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ? ainda que brevemente ?, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPs e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas



emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/a participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

56

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na **Câmara dos Deputados**, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

No âmbito do direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que a partir de 2018, houve **um processo de** subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na **população em situação de rua**, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está comprometido com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da **população em situação de rua** naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de **Situação de Rua** (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o financiamento está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First. 58

São duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018.? (BRASIL, 2019, p. 131). O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos **em situação de rua** beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres **em situação de rua** e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$



800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas **em situação de rua** como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas **em situação de rua** na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão **em situação de rua** e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

60

## 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social **de uma política** social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida **no presente trabalho** e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

## 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, **sobre a população em situação de rua, com** ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para **o alcance dos** resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, ?A partir de 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de **Política Pública de** caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, a partir de uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.



## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62  
desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método



que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa **do processo de** recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação ?permanente? e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da **população em situação de rua**, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas **em situação de rua** é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos ?vastos? meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos 64

demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas **em situação de rua** no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da **população em situação de rua** não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos **em situação de rua**.

Para alguns, estar **em situação de rua** pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de

negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.



ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. **Dissertação (Mestrado) em Política Social ?** Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional **para a População em Situação de Rua** e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 67

Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo:



**Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.**

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.**

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL&gt;> . Acessado em: 05 mai. 2021.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.**

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: &lt;<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849&gt;> Acessado em: 10 de maio de 2021.**

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: &lt;<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007&gt;> . Acessado em: 10 de maio de 2021.**

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.**

**BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.**

**CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.**

**CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.**



68

CORTIZO, Roberta Mélega. A **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.**

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.**

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da **população em situação de rua**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas **em situação de rua**. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: **política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua**. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

ESCOREL, Sarah. A saúde das pessoas **em situação de rua**. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.**

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: **uma análise do direito à cidade**. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da **população em situação de rua**. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.**

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da **população em situação de rua** no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas **em situação de** sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional **de políticas públicas**, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, **Universidade de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741/&gt;>. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: **o caso de** alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. **O Capital**. **São Paulo**: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de **População de Rua**. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica**. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, **Universidade de São Paulo**, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à **população em situação de rua**. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e **população de rua**: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a



origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. **População em situação de rua** no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e **pesquisa nacional sobre a população em situação de rua** ? síntese dos resultados. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.**

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas **em situação de rua**: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da **população em situação de rua**: de indivíduo a população. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.**

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno **população em situação de rua** no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. **Universidade de Brasília. Brasília.**

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.**

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e **pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. In: **CUNHA, Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.**

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-financiamento-de-projeto-esportivo-atraves-da-lei-de-incentivo-ao-esporte> (1005 termos)

**Termos comuns:** 30

**Similaridade:** 0,12%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento** <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-financiamento-de-projeto-esportivo-atraves-da-lei-de-incentivo-ao-esporte> (1005 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento da população em situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado no Brasil. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à situação de rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro,



analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o programa tem que ser implementado de acordo com a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: População em situação de rua. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

**ABSTRACT**

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit. Programa Moradia Primeiro.

**SUMÁRIO**

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51
4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS	



POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 52  
 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55  
 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
 CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55  
 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57  
 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
 ??... 60  
 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60  
 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61  
 7 CONCLUSÃO ..... 63  
 REFERÊNCIAS ?? 66

5  
 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, “[...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios?, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um “[...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.? (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao **Ministério da Cidadania**, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869

6

(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar. (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido. (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação



de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante. Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais **não é possível** se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em 8

vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá



concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delineia política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação



social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42). Atrelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste duplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômicos-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de



precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos "que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho" sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o



13

contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? com o objetivo de definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação de políticas públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se

tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14

no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade



(NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos a partir de uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está de acordo com a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com

traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

No Brasil, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16  
das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte das políticas públicas de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantrópicas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de **prestação de um serviço** de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado



Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 No Brasil, a reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu a partir de 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar

a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia o processo de delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para



emancipá-los socioeconomicamente.

Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas

18 havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)<sup>4</sup>.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional<sup>5</sup>; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais<sup>6</sup>; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

<sup>4</sup> A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

Paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,



durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).

5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.

6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua,

atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19

socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no

7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de

construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais

descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância,

catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada,

passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do

pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último

quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o



cenário mudou,  
havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma  
geral,  
o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)  
20

âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população  
em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas  
que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.

O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de  
rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo

<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as



demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e pesquisadores da questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros **sobre as condições de** vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para



inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base 13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).  
22

no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a Pesquisa Nacional em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a Pesquisa Nacional abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).



Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização;



superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao status da posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaleu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexecutável, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),

19 Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação

20 Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).



Outrossim, a pesquisa nacional traz por dado relevante a desconstituição do ideário presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam o processo de invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito do acesso a serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da



esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%). Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas,  
22 Sobre o estigma lançado sobre essa população e o processo de introjeção de representações negativas, explicam

que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27 expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009, responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento



jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou



garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípua fomentar o trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz.

A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio



Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz de Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30

canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência das políticas públicas já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida para a população em situação de rua a partir da esperada

<sup>24</sup> O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua, que

presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo,

com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o

protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua,

direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

<sup>25</sup> Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma



inclusão

efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o processo de politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o



seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático  
26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos

domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33  
posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias



estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34 dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, a fim de se aferir o ?grau de ?justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão de acordo com os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): ?A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.?

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: ?[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?



35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraíndo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais.

No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36 da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que "os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar.

Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em



Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de “superação” desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação das políticas públicas, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coro quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da população em situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar da população em situação de rua pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a

38

submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.



A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interdita qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está de acordo com o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo

vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível



mínimo

de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento

(DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto

Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do

Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível

adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como

verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado

Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos

hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são

consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da

Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente

fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra,

necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também

respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p.

62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não

estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado

à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas

e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é

plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao

corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo

constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas

concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional

positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em

sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da

esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal),

bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser

equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na

Constituição Formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)

(SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e

fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção

formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando

ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não

necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no

corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados,

posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente,

imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material. A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar

41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos

fundamentais.

42

básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:



A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996/37, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).

43

Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir do acesso à cidade, fomenta a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada ?O direito à cidade? (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões ?não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade em uma perspectiva ?longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos? (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, ?vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]? (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado ?Da Política Urbana?, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável ?da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.?, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).



Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis na sociedade contemporânea. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou Pesquisa) Nacional sobre População em Situação de Rua (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal



iniciou uma campanha de cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua.

38 Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

39 O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46 Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8). O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019. Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo



Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em situação de rua no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à situação de rua, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável por fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação de políticas públicas de cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de 2007, ao **Ministério da Cidadania**.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p. 11).

47 A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da população em situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de



cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder<sup>43</sup> Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48

aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política de desenvolvimento social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a população de baixa renda, ganhando,



assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios,



uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil **sem fins lucrativos** e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

51 de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham



transtornos mentais.

Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua.

Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da população em situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de



exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da população em situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersectorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata que também é de extrema relevância, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante, ainda que brevemente, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPs e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas



emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/a participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, **não é possível** tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL: CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.



56

Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do **tratamento a ser** conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

No âmbito do direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que a partir de 2018, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na população em situação de rua, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada,

57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está compromissado com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).



## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o financiamento está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com **Ministério da Cidadania** (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First. 58

São duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018. (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E **este é um** traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede **a realização deste** postulado, até porque não confere ao inquilino a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$



800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

## 60 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.



## 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, ?A partir de 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, a partir de uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.



## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil **sem fins lucrativos** com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais **sem fins lucrativos**, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62  
desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método



que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de



negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como **não é possível** precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.



ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257, de 10 de julho** de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em:

&lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&gt;)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.977, de 7 de julho** de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 67

Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt;

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo:



Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL>>; . Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849>>; Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>; . Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, Rio de Janeiro. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.



68

CORTIZO, Roberta Mélega. A Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

ESCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-05082013-162741/&gt;>. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a

origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed. Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: **Ministério da Cidadania**, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão social no Brasil. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun



=====

**Arquivo 1:** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Arquivo 2:** <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/2105/mooream042.pdf> (42366 termos)

**Termos comuns:** 31

**Similaridade:** 0,04%

**O texto abaixo é o conteúdo do documento** [TCC. Angelo Cidreira.pdf \(23266 termos\)](#)

**Os termos em vermelho foram encontrados no documento**

<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/2105/mooream042.pdf> (42366 termos)

=====

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
FACULDADE DE DIREITO  
ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Salvador

2021

ANGELO VINICIUS MARQUES CIDREIRA MUNIZ  
PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
DIREITO À CIDADE E À MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Ana Cláudia Gusmão Cunha.

Salvador

2021

RESUMO

O aumento da população em situação de rua no Brasil expressa a impossibilidade do exercício dos direitos sociais constitucionais à moradia e à cidade por este segmento. Frente a esse cenário, optando-se metodologicamente pela pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase na legislação nacional e em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática, este trabalho busca analisar a (in)existência de políticas públicas habitacionais junto a esse grupo. Como objetivos específicos, apresenta-se a estruturação do fenômeno população em situação no Brasil, assim como o expressivo déficit à moradia alcançado **no Brasil**. A pesquisa trata, também, da historicidade do direito à moradia e à cidade, com o intuito de demonstrar sua imprescindibilidade na realização da dignidade da pessoa humana em sua dimensão cultural. Reconhecendo que as políticas tradicionais não vêm sendo suficientes no enfrentamento a essa questão social, se debruça sobre um novo modelo de política pública habitacional que, alçando o acesso à moradia e à cidade como pontos de partida para enfrentamento à situação de rua, simboliza um paradigma no combate efetivo a este fenômeno. Para tanto, lança mão do quadro avaliativo institucional de política social para investigar o programa Moradia Primeiro, analisando-o através de seus três planos estruturais. Esta pesquisa permite concluir que o



programa tem que ser implementado de acordo com a realidade nacional, pois se proposto no formato em que o custeio da habitação pelo Poder Público se dá por curto período, os efeitos dele serão apenas cíclicos para o público-alvo, em nada contribuinte para alterar a conjuntura atual.

Palavras-chave: População em situação de rua. Direito à moradia. Direito à cidade. Déficit habitacional. Programa Moradia Primeiro.

ABSTRACT

The increase in the homeless population in Brazil expresses the impossibility of exercising the constitutional social rights to housing and the city by this segment. Faced with this scenario, methodologically opting for bibliographical and documentary research, with an emphasis on national legislation and academic and scientific research already carried out on the subject, this work seeks to analyze the (in)existence of public housing policies with this group. As specific objectives, the structuring of the population phenomenon in situation in Brazil is presented, as well as the expressive housing deficit reached in Brazil. The research also deals with the historicity of the right to housing and the city, with the aim of demonstrating its indispensability in the realization of human dignity in its cultural dimension. Recognizing that traditional policies have not been enough to tackle this social issue, it focuses on a new model of public housing policy that, raising access to housing and the city as starting points for coping with the homeless situation, symbolizes a paradigm in the effective combat to this phenomenon. To do so, it makes use of the institutional evaluative framework of social policy to investigate the Housing First program, analyzing it through its three structural plans. This research allows us to conclude that the program has to be implemented in accordance with the national reality, because if proposed in the format in which the cost of housing by the Government is for a short period, its effects will only be cyclical for the target audience, in nothing contributing to change the current situation.

Keywords: Homeless population. Right to housing. Right to the city. Housing deficit.

Programa Moradia Primeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ???..???	05
2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .???	09
2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO	09
2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL	15
3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL	32
4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ?..????????????????????????????????????	35
4.1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS	35
4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade	37
4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva no Brasil entre 2012 e 2020	44
4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	49
4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO	51
4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS	52



5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO ..... 55

5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:  
CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO ..... 55

5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL ..... 57

6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO  
??... 60

6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS ..... 60

6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .. 61

7 CONCLUSÃO ..... 63

REFERÊNCIAS ?????????????????????????????????????? 66

5

## 1 INTRODUÇÃO

O aparecimento em maior evidência de pessoas que ocupam os espaços públicos enquanto local de subsistência e sobrevivência, denominadas hodiernamente como população em situação de rua, remonta às condições histórico-estruturais relacionadas à gênese do capitalismo gerido das entranhas do sistema de produção feudal no final do século XVI, na Europa Ocidental, a partir do processo de acumulação primitiva do capital, movimento histórico inicial basilar em que se separou radicalmente o produtor dos meios de produção, convertendo, forçadamente, os homens camponeses em livre-cambistas assalariados, proletariado sem lar nem pão. Desligados do regime servil, compelidos ao êxodo em direção às cidades fabris em velocidade superior à capacidade de absorção pelos meios formais de produção nas manufaturas nascentes, foi que se reconheceu pela primeira vez o pauperismo como instituição nacional, dado que este excedente se encontrou alijado dos meios de produção e de todas as garantias de existência oferecidos pela antiga ordem de coisas? (MARX, 1985, p. 57).

Atualmente, a definição legal dada a este público, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, a fim de enquadrá-los juridicamente e, em tese, reconhecê-los enquanto sujeitos titulares de uma ação positiva estatal, conferindo-lhes maior atenção frente às políticas públicas, “[...] é construída a partir de uma perspectiva negativa, o que evidencia a privação e a falta de benefícios”, de pessoas reduzidas às ausências e inexistências por um “[...] processo histórico brasileiro de ineficácia de políticas públicas.” (SICARI, 2018, p. 4-5). Assim, contorna-se a população em situação de rua enquanto um grupo híbrido que tem por traço paralelo a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, estando, por motivos determinantes de ordem estrutural, biográficos ou por fatos da natureza, furtados de uma habitação convencional regular, residindo em áreas públicas e degradadas da cidade.

Em seu contingente, de acordo com o estudo Estimativas da População em Situação de Rua no Brasil (2020), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através da análise dos dados mensais do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico - Cadastro Único para Programas do Governo Federal), do período compreendido entre setembro de 2012 e março de 2020, em conjunto com os dados do censo anual do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) dos anos de 2013 a 2019 fornecidos, anualmente, pelos municípios ao Ministério da Cidadania, estima-se que houve um crescimento do contingente populacional das pessoas em situação de rua no Brasil, entre setembro de 2012 e março de 2020, em 140% (cento e quarenta por cento), chegando a aproximadamente 221.869

6



(duzentas e vinte e uma mil oitocentos e sessenta e nove) pessoas nesta condição de extrema vulnerabilidade.

Este dado estimado corresponde ao tamanho da população em situação de rua que o poder público consegue enxergar.? (IPEA, 2020, p. 9). Apesar de partir de um esforço dos governos locais em realizar o cadastramento da população em situação de rua, dando-lhes visibilidade, o Instituto defende que ainda existem pessoas em condição de absoluta invisibilidade ocasionada pela própria dificuldade em se realizar o cadastramento e registro desta população. Esta dificuldade se dá, entre outras razões, pela situação dinâmica de rua, incompatível com a ideia de fixação territorial ante ao nomadismo que o tratamento dos órgãos públicos e da própria sociedade lhes impõe, através de ações de controle social de cunho higienistas que buscam de forma deliberada invisibilizar esses sujeitos (SICARI, 2018, p. 6). Frente a esse cenário, tem-se um Estado brasileiro de base democrática e social de direito que reconhece o caráter imprescindível dos direitos sociais para a consecução dos fins previstos constitucionalmente. Assim, há previsão expressa do direito social fundamental à moradia que impõe a criação, implementação e execução de políticas públicas que visem assegurar a todos os sujeitos, mas com mais atenção aos quais, por seus próprios meios, não consigam o gozo de uma habitação digna. Contudo, quando se confronta a ordem constitucional com os números que representam, ao menos em caráter estimativo, a realidade social sobre a qual incidem as normas jurídicas, percebe-se uma discrepância entre o que programou o constituinte originário e derivado e o que vem se constituindo no mundo dos fatos. Neste contexto, analisa-se o ordenamento jurídico com vistas a aferir se há alguma política pública habitacional efetiva que busque garantir à população em situação de rua o exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna.

Essa problemática assume maiores contornos, pois os sujeitos que compõem e constituem a população em situação de rua formam um todo heterogêneo de indivíduos, apesar de terem por traços comuns a marginalização e a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos mais básicos, demandando uma abordagem específica de sua condição. Compreender esta situação habitacional? como um fenômeno político, social, econômico e histórico é de fundamental relevância para que se vislumbre seu caráter poliédrico, permitindo sua análise e investigação através de seus mais diversos prismas, fazendo com que o seu investigador se distancie de uma perspectiva simplista, reducionista e individualizante de que estar na rua é apenas um estilo de vida escolhido.? (SICARI, 2018, p. 5), concebendo que se trata de uma condição imposta.

7

Para que se dê seguimento à análise, o ponto de partida é a fixação da suposição crítica como hipótese primordial de investigação. Aqui, será adotada a suposição levantada por Dias (2014, p. 439) de que o exercício do direito à moradia no Brasil pela população em situação de rua carece de eficácia jurídica, pois a atuação estatal se encontra em desconformidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito, nos processos de construção e execução das políticas públicas sociais.?. Formula-se esta suposição a partir da observância do crescimento exponencial da população em situação de rua, em que pese a existência de arcabouço jurídico imperativo em âmbito constitucional que lhe confira natureza de direito prestacional fundamental, afinal, não só não se manteve estagnada a quantidade populacional nesta situação de vulnerabilidade absoluta, como também houve a sua ampliação em percentual alarmante.



Compreender a base teórica, que circunda o problema investigado, pressupõe que se realize uma investigação acerca dos conteúdos correlatos que permitem analisar de uma forma mais apurada a dimensão da violação que a ineficácia do exercício do direito à cidade e à moradia promove tanto em face ao necessário para garantia de um mínimo digno à população em situação de rua, como ao postulado de promoção de uma ordem jurídica justa. Isso porque os direitos sociais fundamentais constituem um núcleo mínimo de direitos que correspondem a verdadeiras condições basilares sem as quais não é possível se assegurar, sequer, os próprios direitos individuais.

Destarte, não há como deixar de traçar um paralelo com as dimensões de direitos fundamentais e a perspectiva, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, de reconhecimento de um Estado de Bem-estar Social (Welfare state). A partir desta premissa, em decorrência do caráter cumulativo e complementar de reconhecimento progressivo de novos direitos, observa-se um processo expansivo e protetivo dos direitos fundamentais, de modo que, sem vulnerar os de natureza individuais de defesa frente ao Estado (primeira dimensão), este ente erige-se com um comportamento ativo frente às necessidades públicas, na qualidade de um Poder Público participativo em âmbito socioeconômico com vistas à realização e densificação da justiça social através da promoção dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais de segunda dimensão (sociais em sentido amplo) voltados ao mínimo existencial do sujeito individual.

Para que se vislumbre o problema investigado, portanto, se o ordenamento jurídico prevê alguma política pública efetiva para a garantia do exercício material do direito constitucional à cidade e à moradia digna com enfoque na população em situação de rua, analisar-se-á, sob a perspectiva do quadro avaliativo institucional da política social proposto por Ivanete Boschetti (2009), os planos de estruturação do inovador programa habitacional em

8  
vias de implementação denominado Moradia Primeiro, modelo de política pública previsto em ordenamentos outros e que está em processo de adequação para aplicação no ordenamento pátrio, já tendo seus contornos gerais delineados na Resolução nº 40 de 13 de outubro de 2020, para aferir se, no plano empírico, esta política pública social pode ser um importante vetor de justiça social através do enfrentamento do problema crônico do déficit habitacional no Brasil. Também será analisado se o programa habitacional denominado Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) tinha, por beneficiário, esse segmento populacional.

Diante do problema apresentado, busca-se analisar a (in)existência do exercício efetivo do direito social fundamental à moradia pela população em situação de rua a partir da política pública habitacional por excelência que existia até o ano de 2021 (PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida) e do novo programa em vias de implementação (Moradia Primeiro). Para este fim, fora realizado levantamento bibliográfico e análise documental, com ênfase, respectivamente, em pesquisas acadêmicas e científicas já realizadas sobre a temática e na legislação nacional.

9

## 2 ENQUADRAMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Ainda que seja recente o reconhecimento da relevância da discussão sobre a inserção da população em situação de rua na agenda política nacional, reconhecimento este que se dá concomitantemente a um movimento gradual a níveis político e jurídico de promoção da



visibilidade deste contingente, a condição a que está submetida é um fenômeno social constituído e estruturado historicamente ao longo do tempo, existindo desde os primórdios do surgimento das sociedades pré-industriais da Europa e se reproduzindo até os tempos atuais. Não se trata de um fenômeno isolado, conjuntural ou específico de alguns contextos espaciais e econômicos, mas decorre do efeito histórico da desigualdade e, portanto, compõe uma dimensão estrutural essencial presente em toda sociedade capitalista (ARGILES, 2012, p. 22; PEREIRA, 2009, p. 2). Provém do processo e, portanto, é resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e classes sociais em cada contexto histórico, da regulação e conformação política e jurídica sobre o eixo dos interesses econômicos (capital/trabalho), que produzem e reproduzem as relações sociais e institucionais. Contornar o sentido histórico da questão social é um passo relevante para compreender que, enquanto este sistema se mantiver, políticas públicas que tenham por objetivo tentar mitigar as extremas desigualdades devem ser pensadas em caráter permanente e universal. Então, a contribuição das pesquisas voltadas ao estudo deste fenômeno se estrutura no sentido de reduzir os efeitos perversos da histórica construção socioeconômica desigual, não se tendo a ilusão de que esse fenômeno venha a ser extirpado da sociedade brasileira, sem que o modo de produção capitalista também o seja. (SILVA, 2012, p. 27).

E aqui o problema investigado e o programa avaliado, que busca mitigar os efeitos deletérios do modelo de produção, não serão pensados e valorados em perspectiva diversa. Logo, para uma mais completa análise desta dramática manifestação social, é imprescindível percorrer um breve esboço histórico acerca do seu aparecimento para que, posteriormente, voltemos os olhos a esta população e o seu processo de luta social no Brasil, realizando o enquadramento legal com base no Decreto nº 7.053/2009, que delinea política e juridicamente este conjunto heterogêneo multifacetado. Após definido o grupo, será discutido o perfil alvo do Programa Moradia Primeiro a partir dos seus propostos critérios de abrangência e acesso.

## 2.1 CONDIÇÕES HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FENÔMENO

10

O fenômeno social população em situação de rua ganha maiores vultos em sua dimensão a partir do final do Século XVI, com o movimento da acumulação primitiva do capital, em que um segmento populacional crescente foi privado da propriedade à terra e do acesso aos meios formais de produção (PEREIRA, 2009, p. 2), sendo convertidos em trabalhadores assalariados disponíveis para exploração em uma velocidade superior à capacidade de absorção pela indústria nascente. Com esse processo, a pauperização absoluta se apresenta como algo sem precedentes, e, nos períodos que o sucederam, já estabelecido o regime capitalista de produção, com a reprodução da questão social posta pelas necessidades desta nova ordem econômica, se torna mais expressivo.

Contudo, as bases para seu aparecimento remontam a um período anterior a este momento de gênese do capital. Está, em verdade, ligado aos primórdios do estabelecimento do instituto da propriedade privada, pois foi a partir dele que se iniciou o acúmulo de riquezas, mesmo que não se trate do acúmulo do capital financeiro na dinâmica e amplitude notadamente estabelecidas sob a égide das sociedades capitalistas. Afinal, as desigualdades entre as camadas sociais, a polarização entre os detentores de riquezas e os que são privados delas, é situação social antiquíssima, precedente às sociedades burguesas (NETTO, 2001, p. 42).



Arelada à origem da propriedade privada se encontra, em sentido diametralmente oposto, a da desigualdade e, por conseguinte, com a manutenção no tempo deste dúplice movimento de apropriação por uns e expropriação por outros, a da pobreza e da extrema pobreza, enquanto consequências extremas das desigualdades ocasionadas pelas condições materiais e sociais produzidas e reproduzidas pelo sistema de apropriação. A disparidade entre indivíduos, que se encontra geneticamente imbricada ao momento da evolução histórica da instituição da propriedade privada, é a que Rousseau, ainda no século XVIII, na clássica obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens* (2012, p. 92), convencionou chamar de desigualdade moral, abrangendo aspectos de natureza econômico-sociais, jurídicos e institucionais, responsáveis pelo estabelecimento das relações de poder, de subordinação e dependência entre os sujeitos sociais.

A dinâmica de apropriação criou um resultado paradoxal de dependência mútua. Os detentores de riquezas passaram a depender do pobre trabalhador, pois se apropriam dos meios de produção, mas têm necessidade da força de trabalho para produzir. O trabalhador, por sua vez, encontrou no capitalista o seu socorro com a absorção de sua força de trabalho pelos meios de produção, com o recebimento de salário a título de contraprestação pelo que produz, garantindo os meios extrínsecos à manutenção do seu corpo.

11

Dessa dinâmica é que se produzem e reproduzem as relações sociais e econômicas desde o surgimento da propriedade privada e, com mais potência, no pré-capitalismo e durante a vigência do capitalismo. Esse binômio contraditório inicial de propriedade privada/trabalho e, posteriormente, sob a forma de capital/trabalho em uma lógica diversificada de exploração, é o eixo que, ditado pelas necessidades de expansão do capital, reproduzirá e agravará a crescente pobreza. A acumulação propiciada pela lógica do capital se apresenta historicamente como um movimento sem precedentes, pois, apesar da exploração não corresponder a um traço distintivo do capital, foi nela que pela primeira vez ?a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas? (NETTO, 2001, p. 42).

Há relação direta entre o desenvolvimento capitalista e o fenômeno da pauperização, já que as desigualdades e as privações passam a ser produto de uma escassez socialmente produzida, sendo essa a Lei Geral da Acumulação Capitalista. A lei da acumulação pressupõe a dissociação do trabalhador dos elementos indispensáveis ao exercício do labor (meios de produção), vindo estes elementos a se concentrarem nas mãos dos capitalistas, pois apenas assim é possível que se tenha uma classe coagida a se submeter à ordem de coisas, a vender a única riqueza de sua propriedade (força de trabalho), sob pena serem lançados à uma situação em que não consigam adquirir os meios imediatos que asseguram a satisfação de suas necessidades vitais, constituindo um excedente populacional (NETTO, 2001, p. 46).

Esse excedente não absorvido no contingente populacional de livre-cambistas cria uma lógica paralela ao funcionamento do mercado. Em se tratando de mercado, o cerne é a oferta tendo por referência a demanda; no eixo capital/trabalho, também há a lei da oferta e procura de trabalho, que cumpre função estruturante, comprimindo a massa de assalariados, incorporados nos circuitos pelo acirramento da concorrência entre os próprios proletários, à dominação irresistível da força do capital. Nessa perspectiva, quem se encontra absorvido acaba sofrendo com a sombra do exército de reserva, sendo pressionado a aceitar o processo de precarização das condições de trabalho impostas pelo interesse capitalista, sob pena de passar



a compor o que o assombra. Esta mesma sombra coíbe e modera as exigências políticas desse grupo enquanto classe. O temor de passar a compor os supranumerários compele os ativos a se submeterem às exigências do desenvolvimento capitalista (ARGELIS, 2012, p. 24).

O processo de reprodução dessa superpopulação relativa é inerente à filosofia capitalista, afinal, a finalidade direta e o móvel determinante desse padrão de produção é a mais-valia (IAMAMOTO, 2001, p. 13). A mais-valia diz respeito ao trabalho excedente que acaba sendo incorporado ao preço da mercadoria, pois é o labor que atribui valor ao bem/serviço produzido/prestado, e que, por ser excedente, não é remunerado ao proletário, correspondendo

12  
ao lucro do empresariado. Equivale ao valor final da mercadoria subtraído do trabalho efetivamente pago, que sempre tende ao mínimo de custos, estes que englobam despesas com a capacidade laboral e os meios de produção.

Ainda segundo Iamamoto (2001, p. 14), como, para expandir o capital, é imperioso que se ampliem as taxas de lucratividade, a forma empregada pelos seus detentores para tanto perpassa pelo rebaixamento dos custos com o "fator trabalho", a partir de um maior desenvolvimento tecnológico e científico das forças produtivas, conferindo maior produtividade ainda que com a redução de postos de trabalho, além da supressão de direitos trabalhistas e sociais conquistados. Consequência invariável do movimento de precarização geral da condição da classe proletária é que mais assalariados sejam repelidos à condição de supranumerários: "Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene à ociosidade socialmente forçada amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, mais além dos incapacitados para a atividade produtiva?". E essa é a maior expressão do domínio do capital sobre o trabalho. Assim, a produção e reprodução ampliada desta massa trabalhadora, apartada dos circuitos laborais, é objeto de uma ociosidade socialmente forçada decorrente da contradição entre as forças produtivas e relações de produção, que se trata de traço distintivo do sistema capitalista de produção.

O fenômeno população em situação de rua pode ser composto por diferentes segmentos da superpopulação relativa, que se distinguem na especificidade de sua relação com o trabalho. São, basicamente, quatro segmentos. O primeiro segmento que compõe o fenômeno é a população flutuante ou intermitente. Esta mantém uma relação cíclica, ora de absorção, ora de repulsa pelo mercado de trabalho. O segundo segmento é o da população latente, constituída pelo processo de êxodo rural decorrente da industrialização e desenvolvimento tecnológico nos campos "que ampliam a capacidade produtiva dos grandes agricultores na medida em que se diminui a demanda por força de trabalho" sendo os grandes centros urbanos-industriais incapazes de absorvê-los na mesma velocidade em que são lançados à migração (IAMAMOTO, 2001, p. 15).

O terceiro segmento é o da população estagnada. É composto pelo recorte da classe trabalhadora que mantém relação mais precária com o trabalho, estando economicamente ativa, mas de forma irregular e eventual, desassistida de cobertura jurídica, sobrevivendo abaixo do nível médio experimentado pela classe em geral (SILVA, 2006, p. 76). Já o quarto segmento, que não é um segmento propriamente dito, mas uma consequência direta e imediata da manutenção dos sujeitos na condição de reserva, diz respeito à população pauperizada. É a expressão da extrema pobreza material, o ponto de chegada dos sujeitos que compõem o

13



contingente populacional que estrutura a superpopulação relativa quando, em virtude de um aumento exponencial, se mantém, literalmente, marginalizada do mercado de trabalho<sup>1</sup>: ?Essa é mais miserável, quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo.? (SILVA, 2006, p. 52).

A condição de trabalhador produz a situação de pobreza virtual, pois, privados dos meios de produção, entram e saem dos vínculos laborais na mesma condição. Quando não fazem parte deste ciclo (de absorção e repulsa), encontrando-se alijados do contato com os elementos para concreção do labor ? que é o que ocorre com o excedente da própria reserva ?, a pobreza deixa de ser virtual e passa a ser real e extrema, pois o trabalhador perde a capacidade, que sempre é instável, de se manter pelo seu ?poder? econômico, uma vez que não o detém. Neste contexto, o aprofundamento do desemprego e do trabalho precário constituem fatores relevantes da expansão da superpopulação relativa ou exército industrial de reserva, da elevação dos índices de pobreza e níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, conseqüentemente, da expansão do fenômeno população em situação de rua, como parte constitutiva da pobreza e da superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2006, p. 90).

Frente a este cenário de ampliação das desigualdades, cunha-se o termo ?questão social? com o objetivo de definir os seus elementos basilares. A relevância da problematização do emprego do termo ? que ainda continua sendo tópico recorrente nos embates teóricos-metodológicos acerca da implementação de políticas públicas sociais como contrapeso ao agravamento das desigualdades sociais ? encontra respaldo no tratamento político e jurídico dispensado à população em situação de rua ao longo dos séculos (ARGILES, 2012, p. 16). Isso porque, se em um primeiro momento a finalidade do termo foi escancarar o nexo de causalidade entre o sistema capitalista e os graves problemas socioeconômicos emergentes, representando historicamente uma ameaça à ordem instituída, exigindo como contrapartida a formulação de políticas públicas sociais para confrontar a pobreza crescente da classe operária, rapidamente esse termo passou a integrar o vocabulário conservador burguês interessado na manutenção do status quo. Buscou impregnar no senso comum uma concepção de naturalização desses ?problemas sociais?<sup>2</sup>, construindo um discurso de responsabilização pessoal destacado

1 Segundo Telles, 1998 apud Yazbek (2001, p. 35): ?Expansão que cria uma população sobrando, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram lugar reconhecido na sociedade,

que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas?.

2 Conjugada à naturalização da questão, há uma artimanha ideológica que pulveriza e fragmenta a análise e tratamento das questões, derivada dessa ótica de problemas sociais como um problema do indivíduo isolado,

14  
no campo semântico da condição de liberdade, dissociando da relação exploratória estruturante capital/trabalho os efeitos deletérios que esta produzia e reproduzia no seio da sociedade (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).



Promove-se a exclusão desse público em situação de rua, submetendo-os a um processo de estigmatização social e econômica promovido pelo capital em conjunto com a superestrutura política e jurídica com base na ética do trabalho. Repercutem a ideia de escolha desses sujeitos em não se empregarem no mercado de trabalho. Então, as políticas públicas não se estabelecem na direção de sair em socorro dessa população, com o intuito de reparar as condições históricas que os submeteram a esta situação ? até porque não as reconhece ?, sendo pensadas, ao revés, com a finalidade de reprimir esses sujeitos, de lhes conferir uma fotografia criminógena, já que representam ameaça ou desvio à ordem e à coesão social.

Ao atribuírem a responsabilidade por si mesmos apenas aos indivíduos a partir de uma falsa noção de liberdade, a responsabilidade coletiva e o bem-estar social são esquecidos, e prevalece a ideologia liberalista-individualista da higienização e da naturalização de categorizações e hierarquizações (NONATO; RAIOL, 2016, p. 90).

Com isso, resta prejudicada a tutela política pela representação que durante muito tempo inexistiu em prol dessa população invisibilizada, configurando a sua subalternidade, o que fez com que as pautas que lhes fossem atinentes não estivessem situadas no processo político construído de forma contraditória entre Estado e sociedade capitalista. Nesse sentido, há um amplo processo intencional de despolitização desse público, que, restando desassistido de um grupo de pressão que pudesse lutar pelo seu acesso a direitos, tardaram a fazer parte de agendas políticas, razão pela qual os debates acerca da importância de lhes dispensar um tratamento jurídico diferenciado pautado na democratização econômica, política e cultural na construção da esfera pública é recente na história da humanidade (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Essa ideia hegemônica mantenedora do status quo passa a ser propagada de forma ampliada com uma nova roupagem, agora sob a égide da ideologia neoliberal, sendo ?apresentada como uma ?nova questão social?, resultante da ?inaptidão dos antigos métodos de gestão social?, produto da crise do ?Estado Providência? (ibidem, p. 10). A responsabilidade pelo agravamento da questão social é atribuída à uma ineficácia estatal, de modo que a competência do Poder Público para gestão do social é questionada, devendo ser partilhada com mecanismos reguladores do mercado e organizações de natureza privada.

isentando a sociedade de classes da responsabilidade pelo seu papel fundamental na reprodução das desigualdades

sociais (IAMAMOTO, 2001, p. 28).

15

É evidente que esta perspectiva majoritária não está de acordo com a teoria social crítica ? que relaciona a questão social ao capitalismo ?, uma vez que descompromete interessadamente o modelo econômico de seu impacto fulcral na produção e reprodução ampliada das desigualdades sociais como o anverso do desenvolvimento das forças produtivas. A questão social é parte constitutiva das relações sociais capitalistas, elemento estruturante no âmbito da acumulação capitalista, pois está no eixo da existência das condições materiais, das condições do trabalho assalariado e da forma social pela qual se realiza, expressando-se pelo efeito anverso da lei da acumulação do capital.

A questão social, nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento de problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a



sociabilidade erguida sob o comando do capital (NETTO, 2001, p. 46).

Conceber o problema de forma diferente naturaliza a questão social atribuindo sua origem a um traço invariável da natureza humana e/ou como consequência da crise do Estado Providência. Inspira a implementação de ?políticas sociais minimalistas, domesticadoras, integradoras, quando não punitivas da pobreza? (PEREIRA, 2001, p. 53), esvaziando os direitos e políticas de cunho sociais, os convertendo, quando muito, em ajuda, favor, proveniente de um dever moral de assistir os pobres (YAZBEK, 2001, p. 36). Essa percepção estimula a reprodução do fenômeno população em situação de rua e fulmina a luta desses sujeitos por cidadania, sendo certo que o movimento deveria ser o inverso.

## 2.2 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

**No Brasil**, a produção e reprodução do fenômeno socioeconômico da população em situação de rua não fugiram à regra imanente à própria estruturação e manutenção da ordem capitalista. Constituem, mantêm e ampliam as mesmas relações que gravitam no entorno do eixo central das relações sociais de produção, que é o cerne capital/trabalho. Nesse contexto, se por um lado esse fenômeno é fruto de uma constituição histórica da fixação e manutenção da hegemonia capitalista, por outro, não se tem notícia de produções acadêmicas que o investigassem no Brasil em período anterior ao decênio de 1990, quando houve um crescimento expressivo do contingente populacional que o compõe como decorrência do aumento contínuo

16  
das desigualdades, em virtude das crises econômicas que impactaram no mundo das relações de trabalho desde os idos da década de 1970 (YAZBEK, 2001, p. 34).

O combate à essa crise econômica se deu pela reformulação da dominação no mundo do trabalho, em concomitância com a mudança na relação Estado/sociedade civil, através de uma agenda política neoliberal pregando o ajustamento da atuação do Ente público, suprimindo-lhe uma série de funções anteriormente assumidas (SILVA, 2006, p. 61). A agenda econômica proposta foi de delapidação da coisa pública, alavancada pela privatização dos interesses públicos que passaram a se submeter aos interesses do capital financeiro, sob o discurso de monetarização dos cofres públicos para suprir a crise fiscal em que o Estado se encontrava e da ineficácia pública para gestão do social (PEREIRA, 2001, p. 55).

Neste movimento radicalizado de desmonte **das políticas públicas** de natureza social, vinculadas ao enfrentamento da questão social, desloca-se a satisfação das necessidades sociais das ações governamentais públicas para o âmbito privado. Vê-se aprofundada a incompatibilidade entre os ajustes estruturais político-econômicos da ordem neoliberal e os investimentos sociais, legitimada pelo discurso conjugado dos atores econômicos, políticos e sociais. Com isso, a cidadania se deturpa em humanitarismo, já que os direitos perdem sua natureza impositiva e se convertem em ajuda, favor, fruto de um senso moral samaritano de proteção aos mais vulneráveis. O que antes era objeto de enfrentamento por políticas públicas passa a ser alvo de ações solidárias e filantropas (YAZBEK, 2001, p. 36). As políticas sociais deixam de expressar direitos e passam a imprimir características de prestação de um serviço de natureza meramente mercantil.

Segundo Yazbek (2001, p. 36), esse retorno do movimento conservador com a onda neoliberal alcançou o Estado brasileiro mais para o decênio dos anos de 1980, período próximo à opção da Assembleia Constituinte de 1987/1988 pelo estabelecimento de um Estado Democrático e Social de Direito, cuja institucionalização dos padrões de regulação sócio-



estatal de perspectiva de bem-estar social sequer chegou a ser alcançada. Escancarou a incompatibilidade do projeto político polarizado pela inspiração neoliberal pois, se por um lado há um imperativo constitucional de satisfação das necessidades sociais, lado outro, há a tendência de minimizar a intervenção pública sobre a questão social por uma agenda de contenção de gastos, subvertendo o preceito constitucional à lógica orçamentária (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

3 **No Brasil, a** reestruturação produtiva viabilizada pelo processo de reorganização das forças produtivas e recomposição do ciclo de reprodução do capital, se deu a partir de 1980, com objetivo de reduzir os custos e elevar a produtividade, amplificando a mais-valia (SILVA, 2006, p. 63).

17

Nossa hipótese é que, frente a esta conjuntura de crise e mudanças, as políticas públicas na área social deverão acentuar seus traços de improvisação e inoperância, seu funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização dos acessos e serviços sociais delas derivados. Permanecerão políticas ad hoc, casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes obsoletas e deterioradas. Corremos risco de uma grave regressão de direitos sociais. Embora seja bom lembrar que o reconhecimento de direitos, mesmo garantidos constitucionalmente, não vem se constituindo atributo efetivo das políticas sociais no país. No vasto campo de atendimento das necessidades sociais das classes subalternas administram-se favores. Décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dessas classes em nossa sociedade (YAZBEK, 2001, p. 37).

Por outro lado, essa democratização política restabelecida no Brasil propiciou que agentes sociais, que tinham por pauta trazer de forma mais incisiva o debate sobre as questões sociais na arena política, exercessem seu direito à voz e levantassem pautas voltadas ao enfrentamento delas pelo Poder Público, redirecionando os projetos societários. Aliado a este movimento, pesquisadores, sobretudo da área do serviço social, passaram a produzir uma maior quantidade de material científico acerca deste produto direto das contradições do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Segmento mais radical da questão social, o fenômeno população em situação de rua, ampliado pela reestruturação produtiva que aprofundou o desemprego e o trabalho precário, tornou-se objeto de investigação pelo Poder Público.

Assim se inicia o processo de delineamento dessa população através de pesquisas promovidas por meio de uma ação conjugada entre universidades, instituições privadas de pesquisa e pelo Poder Executivo de alguns municípios. Esse processo investigativo pontual permitiu que inicialmente se mapeassem esses indivíduos, incluindo-os, pela primeira vez, em pesquisas censitárias que puderam estimar o seu contingente. Foram os primeiros passos a título de movimentações políticas por iniciativa dos poderes públicos para, retirando-os da condição de invisibilidade jurídica e de objetos de intervenção estatal repressiva e higienistas, alçá-los à condição de sujeitos de direito, sobre os quais deve a intervenção estatal incidir tendo por objetivo resgatar a cidadania através de programas, projetos e serviços públicos, pensados para emancipá-los socioeconomicamente.



Inicialmente, a investigação se deu de forma tímida, pontual e territorialmente limitada ao município em que o Executivo municipal se propusera a avaliar o fenômeno. Tratou-se de iniciativas isoladas, desprovidas de um critério metodológico unificado. No entanto, entre elas 18

havia pontos conexos que permitiram estabelecer características básicas desses indivíduos, bem como o seu perfil no interregno entre 1995 a 2005, o que foi de fundamental importância para o movimento de visibilização dessa população. As iniciativas partiram dos Poderes Executivos municipais das cidades de São Paulo (2000 e 2003), Belo Horizonte (1998 e 2005), Recife (2004 e 2005) e Porto Alegre (1995 e 1999), conjugados com universidades e/ou institutos privados de pesquisa (SAGI, 2009, p. 107)4.

Apesar de não adotarem os mesmos critérios metodológicos, os estudos guardam similaridades entre si, sobretudo os realizados nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte e Recife; resguardam, por outro lado, maiores distinções com o produzido em Porto Alegre. Mas, de modo geral, os pontos convergentes entre os elementos teórico-metodológicos adotados são proporcionalmente mais positivos do que prejudiciais para a investigação do perfil desta população. Sobre a perspectiva de abordagem, dois pontos comuns a todas se destacam: são investigações de natureza interinstitucionais envolvendo ao menos dois sujeitos e possuem referencial teórico-metodológico comum ou bastante próximo (SILVA, 2006, p. 111-2).

Segundo Silva (2016, 112), no que tange à metodologia propriamente dita, foi possível vislumbrar como aspectos comuns entre tais pesquisas: primeiro, a noção do sujeito investigado como sendo aquele em extrema pobreza e desprovido moradia convencional5; segundo, o fato de serem investigações de natureza quali-quantitativa, correspondendo a estudos de contagem e socioeconômico; terceiro, realizarem diversos recortes relacionados ao perfil do público a partir de algumas variáveis essenciais6; quarto, lidarem com o âmbito dos seus respectivos limites territoriais municipais; e, quinto, acessarem o público alvo predominantemente adulto; e, por fim, terem sido realizadas no período noturno ou diurno.

Com os recortes realizados nas pesquisas e os dados nelas obtidos, pôde-se traçar o perfil da população em situação de rua nessas quatro capitais no período compreendido entre 1995 a 2005. O perfil da população em situação de rua encontrado é composto por um contingente: predominantemente constituído de pessoas do sexo masculino (média de 77,87%); com idade média entre 25 a 55 anos; com experiência laboral em momento anterior à ociosidade

4 A primeira pesquisa capitaneada pelo poder público foi da iniciativa pioneira da prefeitura de São Paulo (1991),

que com os resultados obtidos com esse estudo foi editada a primeira lei no país a reconhecer o segmento

populacional estudado como dotado de necessidades próprias a serem supridas de forma prioritária por intermédio

de uma responsabilização pública, qual seja: Lei Municipal nº 12.316/97 de SP, estabelecendo os seus direitos.

Dando continuidade a esse processo de visibilização e resgate da cidadania desse contingente no território

paulistano, em 2001, com o Decreto Regulamentador nº 40.232, restou imposto o dever todo governo proceder,

durante a vigência do mandato, com a contagem dessa população (SPOSATI, 2009, p. 205).



5 Independentemente da terminologia utilizada, esta foi o núcleo central de demarcação do público-alvo.  
6 Foram averiguadas as variáveis sexo, idade, escolaridade, tempo em rua, origem, família, trabalho antes da rua, atividades precárias para subsistência, uso de álcool ou substâncias análogas.

19 socialmente forçada (72,00%)<sup>7</sup> e que, já nessa condição, exercem atividades ainda mais precárias como estratégias de sobrevivência<sup>8</sup>; do qual 70,04% sabem ler e escrever, além de 68,07% terem algum grau de escolaridade entre a 1ª e a 8ª série (SAGI, 2009, p. 6). Além disso, majoritariamente, as pessoas que conformam esse público são originárias das próprias capitais<sup>9</sup> e permanecem por mais tempo em situação de rua, o (o que caracteriza a situação crônica de rua)<sup>10</sup>, além de terem passado por um processo de desestruturação familiar consubstanciada no rompimento ou fragilização dos vínculos afetivos estando 90% desses indivíduos desacompanhados de familiares. Outro aspecto frequente nesta população é a utilização de álcool ou outra substância entorpecente análoga, bem como a ausência de cobertura por políticas públicas sociais, sendo essa desproteção produto da estruturação limitada das ações estatais em cobertura e abrangência, em virtude da ideologia neoliberal que se enraizou no Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 124-134).

Contudo, para a construção de uma política de cunho nacional a ser voltada aos sujeitos em situação de rua, foi necessária uma pesquisa mais ampla. Logo, com o intuito de estabelecer dados estatísticos que quantificassem o fenômeno população em situação de rua no Brasil, suas características, perfil, necessidades e elementos que pudessem subsidiar a construção de uma Política Nacional para atendimento às demandas deste contingente, é que foi realizado I Censo e **Pesquisa Nacional sobre** a População em Situação de Rua.

Entre o ano de 2005, quando a preocupação acerca da investigação do fenômeno passou a ganhar mais visibilidade em nível federal com a participação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até o ano de 2008 com a realização da Pesquisa Nacional, algumas conquistas sobre o reconhecimento deste público aconteceram no 7 Antes da rua, a maioria da população havia estabelecido vínculos laborais em ambiente doméstico, industrial, de construção civil e na área de serviços especializados ou não, indicando que esses vínculos tendem a ser mais descartáveis que outras espécies de relações laborais.

8 Já em condição de rua, os vínculos laborais se tornam ainda mais precarizados, e atividades como a mendicância, catação de recicláveis, lavagem, vigia e manobra de carro, serviços informais e trabalho fixo sem carteira assinada, passam a ser a realidade deste público, apresentando-se enquanto único meio de mitigar os efeitos deletérios do pauperismo absoluto.

9 Explicita uma redução do movimento de êxodo rural como uma das causas da ampliação do fenômeno no último quinquênio do período em observância (SILVA, 2006, p. 119).

10 De 1995 a 2000, o tempo de permanência em situação de rua vai de 1 a 5 anos. De 2000 a 2005 o cenário mudou,



havendo uma elevação do percentual de pessoas em rua por mais de 5 anos (SILVA, 2006, p. 122).  
Relação de  
causalidade recíproca, ir para rua e passar mais tempo nesta situação torna mais difícil a sua ?superação  
?,  
incorporando-se outros fatores que fulminam a capacidade laboral, pois da subsistência na rua, ?De forma  
geral,  
o indivíduo vai sofrendo um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação,  
precárias  
condições de higiene e pelo uso constante do álcool? (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1992, p. 137 apud  
COSTA,  
2009, p. 74)

20  
âmbito da arena política, colocando-o no radar dos projetos societários, alavancando esse  
período histórico de construção de uma política de visibilização desta população.  
Momento de inflexão na relação entre governo federal e essa população ocorre mais  
precisamente no ano de 2004, quando da instituição do MDS pelo Decreto nº 5.074 de 11 de  
maio de 2004, que teve uma atuação orientada no sentido de promover ações coordenadas para  
o atendimento das demandas desse segmento que assim passou a ter papel relevante na agenda  
política e social do governo (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 225). Ministério com inclinação  
amplamente democrática, o MDS possibilitou que os públicos-alvo de suas ações tivessem voz  
e relevância nos debates de desenvolvimento das políticas, com vistas a realizar intervenções  
mais próximas da realidade e das necessidades desses segmentos, reconhecendo nos sujeitos a  
aptidão para opinar sobre as decisões que impactam em suas vidas. Com o Movimento Nacional  
de População em Situação de Rua (MNPR), não foi diferente.

Ponto fulcral neste processo de resgate da condição cidadã, em proveito da população  
em situação de rua, é o esforço promovido para o surgimento do MNPR, consolidado em 2005  
no 4º ano do Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte<sup>11</sup>. É articulação de natureza política  
representativa, mobilizada para o enfrentamento do desmazelo com que é tratado esse público  
e teve por estopim a Chacina da Praça da Sé, marco histórico na luta por direitos<sup>12</sup>. Desde sua  
constituição, alcançou o patamar de protagonismo na trajetória de luta da rua, sendo capaz de  
traduzir, no âmbito político, a realidade das ruas de maneira propositiva e representar as  
angústias desses sujeitos, uma vez que se trata de um movimento social composto por pessoas  
que se encontram em situação de rua ou com trajetória de rua, organizados nacionalmente.

O movimento adquire tamanha dimensão, pois com ele os indivíduos em situação de  
rua passam da condição de despolitização para a de sujeitos sociais aptos a intervir sobre as  
decisões que afetam as suas vidas, atores fundamentais na construção de uma política nacional  
que responda às suas demandas, conferindo a essa organização politizada caráter de um  
verdadeiro grupo de pressão com poder e voz nos projetos políticos, atuando de forma intensa  
no movimento de resgate das referências identitárias dos representados e na luta pelo

<sup>11</sup> A participação de sujeitos envolvidos com esse segmento no Festival Lixo e Cidadania é de relevância  
ímpar na  
formação de um grupo de pressão representativo pois, foi neste evento em que fora possível pôr em pauta  
as  
demandas sem que houvesse intermediação, havendo diálogo entre a rua, o poder público e



pesquisadores da  
questão social (MNPR, 2009, p. 180).

12 A Chacina da Praça da Sé em São Paulo, ocorrida na região central da capital paulista em 19 de agosto de 2004, episódio no qual sete moradores de rua foram brutalmente assassinados e seis ficaram com sequelas irreversíveis gerou um levante da população em situação de rua que, apoiada na comoção social, se mobilizou na cobrança de políticas governamentais concretas como alternativa à esta condição de extrema vulnerabilidade (MNPR, 2009, p. 177).

21 reconhecimento dos seus direitos sociais (VEIGA et al., 2009, p. 17; GONELLI E CHAGAS, 2009, p. 224). As pautas desse movimento encontraram no MDS um aliado, representando um Governo Federal disposto a ouvir as demandas desse segmento e de se articular para empreender esforços com o intuito de tornar visível essa população invisibilizada. Neste sentido, a iniciativa para realização do I Censo e Pesquisa Nacional decorreu de um encontro entre demandas suscitadas por este movimento social apresentadas no I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, em setembro de 2005, e o desejo do MDS em delimitar o fenômeno com maior precisão para idealizar projetos capazes de transformar a realidade dessa população. O encontro mobilizado pelo Governo Federal, por intermédio do MDS e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tinha por objetivo a formulação participativa de estratégias coletivas em prol desse segmento vulnerável da população a partir da coleta de opiniões e relatos de atores sociais<sup>13</sup> que desenvolvem atividades com esse público (BRASIL, 2006, p. 13).

A expectativa e esperança tomaram conta dos participantes do I Encontro Nacional sobre População de Rua, ansiando pela materialização das propostas debatidas por meio de um papel de protagonismo do Governo Federal na implementação de políticas públicas articuladas em sentido horizontal e vertical, voltadas para o segmento em questão com alocação de recursos suficientes para tanto (ibidem, p. 87). Do I Encontro se concluiu que o rompimento com a invisibilidade social desses indivíduos ? manifestada pela ausência sistemática de registros sobre as condições de vida, perfis, necessidades e problemas ? é possível através da formulação e implementação de políticas efetivas capazes de intervir de forma transformadora na vida desse segmento. Para tanto, devem perpassar pela atuação coordenada e intersetorial dos três níveis de governo, e para ser estruturada não prescinde de novos estudos que delimitassem de forma precisa esse fenômeno que agrega sujeitos com alto grau de heterogeneidade (BRASIL, 2008b, p. 3).

O I Encontro também deu gás à elaboração de ações políticas a partir das constatações e demandas trazidas pelos representantes do movimento nacional e demais participantes do encontro (ARGELIS, 2016, p. 49). Sensível a tais subsídios e movido pela perspectiva de centralidade lançada às demandas desse público na agenda social do Executivo federal, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mediante o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, com o intuito de operacionalizar estudos para apresentar propostas para inclusão socioeconômica do segmento alvo, nos termos do artigo 1º, caput, devendo, com base



13 Tanto o MNPR quanto entidades outras ligadas ao tema (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 226).

22  
no parágrafo único do art. 1º, ?primar pela ação intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e garantia de direitos humanos.? (BRASIL, 2006).

Ainda no ano de 2006, fruto do I Encontro Nacional (2005) e da criação do GTI (2006), ocorreu uma reunião entre o MDS e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), na qual foi celebrado acordo de cooperação com a finalidade de realizar a primeira contagem brasileira da população em situação de rua (BRASIL, 2008a, p. 3). Buscando concretizar a **Pesquisa Nacional** em 2007/2008, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, juntamente com a UNESCO, em 2006, promoveram licitação pública para a contratação de instituto a se responsabilizar pela execução do levantamento (GONELLI; CHAGAS, 2009, p. 229). O Instituto Meta de Pesquisa de Opinião foi o vencedor da licitação, materializando a **Pesquisa Nacional Sobre** a População em Situação de Rua nos períodos de agosto/2007 a março/2008 (BRASIL, 2008a, p. 3). A definição do público delimitado nessa pesquisa foi semelhante à anteriormente utilizada pelo próprio MDS/SNAS no I Encontro Nacional, conceituando-o enquanto:

[...] grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, sendo compelidos a utilizarem a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (BRASIL, 2006, p. 7).

Partindo dessa conceituação, a **Pesquisa Nacional** abrangeu 71 cidades ao longo do território brasileiro, sendo 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais independentemente do porte populacional. São Paulo, Recife e Belo Horizonte, municípios que haviam realizado estudos recentes e semelhantes, foram excluídos do novo mapeamento (COSTA, 2009, p. 85). Porto Alegre também não foi englobado na amostra, pois estava conduzindo estudo semelhante de iniciativa municipal em 2007 contratado pelo MDS (BRASIL, 2008a, p. 3).

Caso incorporados os dados levantados por estes municípios ao cômputo geral da Pesquisa Nacional, entre os anos de 2007 e 2008, a população em situação de rua no Brasil era composta por um contingente de quase 50.000 pessoas, uma vez que a contagem nacional reconheceu 31.922 pessoas acima de 18 anos (adultos)<sup>14</sup>, e as pesquisas pontuais realizadas <sup>14</sup> Equivalente, à época, a 0,061% da população das cidades. Este índice se apresentou semelhante aos estudos

pontuais realizados em São Paulo no ano de 2003 (0,086%), Belo Horizonte em 2005 (0,049%) e Recife do ano

23  
pelas 4 capitais excluídas alcançaram 13.915 pessoas em situação de rua<sup>15</sup>. Dizem-se aproximadamente 50 mil pessoas, pois os números de SP, BH e Recife foram levantados em momento anterior a 2007, de modo que, seguindo a tendência do fenômeno, leva-se em consideração um possível diagnóstico de subnotificação (SPOSATI, 2009, p. 208).

Em sua execução, contou com participação ativa dos movimentos sociais e organizações



relacionadas à população em situação de rua, sobretudo com a colaboração fundamental do MNPR, que auxiliou as equipes de pesquisa durante todo o levantamento, bem como na discussão sobre os referenciais teóricos para o estudo e procedimentos metodológicos, tendo sido central no censo (VEIGA et al., 2009, p. 28). A realização do censo foi um grande desafio, sobretudo pela ausência de residência fixa convencional e a elevada mobilidade da população em situação de rua nos centros urbanos, pois os institutos de pesquisa estavam e estão preparados e metodologicamente organizados para realizar levantamento de dados através da análise de domicílios ou em pontos de fluxo (SILVEIRA, 2009, p. 41). Para contornar esses problemas de ordem metodológica, operacionais e logística, a metodologia empregada se apoiou nas experiências dos estudos anteriormente realizados nas capitais excluídas (VEIGA et al., 2009, p. 17).

O estudo apenas se voltou para indivíduos adultos (acima de 18 anos), em condição de rua em sentido amplo, incluindo todos os locais em que estivessem ao menos relativamente expostos ao frio e à violência e que pudessem servir como abrigo<sup>16</sup>, desde que não fossem beneficiários dos programas de aluguel social<sup>17</sup> e dos de pensão social. Por outro lado, não se incluíram no público investigado os indivíduos que moravam em favelas<sup>18</sup> nem os que de 2005 (0,059%) (SAGI, 2009, p. 85), demonstrando uma distribuição ?igualitária? da miséria pelo território nacional.

15 Conforme Cortizo (2015, p. 05, grifos no original): "Incluindo-se os resultados das contagens realizadas nas quatro capitais, que não participaram da pesquisa do MDS, totaliza-se 45.837 pessoas em situação de rua .?.

16 Abrangeu instituições de pernoite, hospitais e clínicas, casas de convivência, estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas e/ou privadas abandonadas.

17 Programa de aluguel social é um auxílio assistencial de âmbito federal voltado às famílias que perderam o domicílio se encontrando em situação de vulnerabilidade temporária, auxiliando-as por meio do pagamento de um valor para contribuir no aluguel de um novo imóvel até que a família adquira nova moradia, nos termos do art. 7º, parágrafo único, I, ?c?, Decreto nº 6.307/2007. O valor varia em consonância com a especificidade de cada arranjo familiar.

18 Segundo definição padronizada da ONU (UN-HABITAT), adotada em 2003, de forma técnica favela /slum corresponde a um conglomerado habitacional concentrado em área precarizada que não atende às condições mínimas de moradia adequada, caracterizada pelo abastecimento inadequado à água potável; acesso inadequado à infraestrutura de saneamento básico e outras instalações; baixa qualidade estrutural habitacional e de localização; superlotação em virtude da quantidade de mais de duas pessoas por cômodo e insegurança quanto ao



status da  
posse (CARVALHO, 2019, p. 8).

24

ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação<sup>19</sup>.

O resultado do censo nacional, em certa medida, reproduziu os dados das pesquisas pontuais nas quatro capitais excluídas, sobretudo no que tange ao perfil sociodemográfico da população. Logo, o perfil nas 71 cidades investigadas foi o de uma população majoritariamente composta por homens (82%), em idade produtiva entre 18 a 54 anos (86%) e com baixo acesso à escolaridade formal (64%)<sup>20</sup>, em que pese esteja aumentando a quantidade de pessoas em situação de rua que têm nível superior; 95% não estudam enquanto estão submetidos à condição de rua; e 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Desse universo, 70% dormem nas vias públicas, enquanto 22% pernoitam em albergues ou similares e o restante, 8%, alternam o pernoite entre rua e albergue. No que tange à raça, 67% se declararam negros (pardos somados a pretos), tendo 39,1% declarados serem pardos e 27,9% pretos. Declararam-se brancos 29,5%.

O fenômeno do êxodo rural, presente e impactante para alavancar esse contingente no país como nos idos da década de 50, não reflete no panorama atual, de modo que 76,1% dos indivíduos em situação de rua são originários do mesmo centro urbano, sendo que, desse percentual, 45,8% são próprios do mesmo município e 30,3% advêm de deslocamento intermunicipal (dentro do mesmo Estado). Dos que se deslocam, correspondendo a migrantes de outros municípios, 71,9% provêm de outras áreas urbanas, e não rurais (BRASIL, 2008b, p. 6-7). Ainda foi possível observar que houve um agravamento da situação crônica de rua, pois o percentual de indivíduos que estão submetidos à rua por mais de dois anos foi de 48,4%, ao passo que o daqueles com mais de cinco anos equivaliu a 30% (SAGI, 2009, p. 88).

Há uma relação causal entre ir para rua e passar mais tempo nela. Ao ser submetido a esta condição, o indivíduo é afligido por outros fatores que fulminam a sua capacidade laboral, de modo que, se já não era absorvido pelo mercado formal, quando passa a subsistir na rua, tal possibilidade se torna inexequível, em virtude do processo de depauperamento físico e mental proveniente das precárias condições de vida a que se encontra submetido. Lado outro, a utilização frequente de álcool ou outras drogas se torna presente na vida de alguns desses sujeitos, sendo um aspecto constante na realidade da rua no Brasil (SILVA, 2006, p. 132),  
19 Demonstra uma distinção entre a caracterização do perfil investigado no Brasil, ou seja, do que aqui se considera

população em situação de rua em comparação com o enquadramento conferido a este público em território

alienígena, que o atrela não só à ausência de residência, como também à regularidade da habitação  
20 Deste universo, 15% nunca estudaram, 48% têm o primeiro grau incompleto, 17% não são alfabetizados e 8%

apenas só sabem assinar o nome (BRASIL, 2008b, p. 7)

25

parecendo ?fazer parte do necessário processo de anestesia para permanência das pessoas em situação de rua? (SCOREL, 2009, p. 112).

Outrossim, a **pesquisa nacional** traz por dado relevante a desconstituição do ideário



presente no senso comum de que a população em situação de rua subsiste, exclusivamente, da mendicância<sup>21</sup>. Na verdade, é o trabalho precarizado e informal que faz parte dessa realidade. A população em situação de rua é majoritariamente constituída por trabalhadores situados na economia informal (SAGI, 2009, p. 93). Situados na economia informal, pois apenas 1,9% estavam trabalhando com carteira assinada ao tempo da pesquisa, 70,9% exercem alguma atividade remunerada, e, deste percentual, 27,5% são catadores de materiais recicláveis, 14,1% ?flanelinhas?, 6,3% trabalham na construção civil, 4,2%, com limpeza e 3,1%, na qualidade de estivador/carregador. Sobre trabalhar com carteira assinada ao longo da vida, 47,7% dos entrevistados informaram que jamais trabalharam com carteira assinada, sendo que, dos que já mantiveram vínculo laboral formal, 50% não instituem relação de tal natureza por mais de 5 anos e 22,9%, entre 2 há 5 anos (BRASIL, 2008b, p. 10).

Quanto à posse de documentação pessoal, descobriu-se que 24,8% não possuem qualquer espécie de documento. No universo dos que possuem - que equivale a 75,2% -, 42,2% têm CPF e 39,7% têm CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), 37,9% têm Certidão de nascimento e/ou de casamento, 37,9% têm título eleitoral e 58,9% possuem identidade. A ausência de documentação é um dos indicadores que materializam o processo de invisibilização desses sujeitos, pois, além de se referir à ausência de um mínimo documental que deve ser concedido a todo e qualquer cidadão por ser uma fotografia de sua própria biografia, inerente ao exercício da cidadania e atributo de seu reconhecimento jurídico enquanto sujeito de direito, lado outro, implica um processo de obstacularização para obtenção de emprego formal e acesso a serviços e programas governamentais (SAGI, 2009, p. 97).

A situação se agrava, pois, pelo fato de 62,1% não terem título eleitoral, 61,6% não votam por ausência de título, estando impedidos de exercer direito de voto, não podendo eleger representantes políticos nas esferas decisórias, ?o que as impede muitas vezes de fazer valer seu legítimo direito de pressão em defesa dos seus interesses políticos? (ibidem, p. 99). Isso reflete no acesso a benefícios governamentais, pois os critérios de acesso não os têm por enfoque: 88,5% afirmaram não receber qualquer benefício social. Dentre os que recebiam, 3,2% eram a 21 15,7% dos entrevistados constituem principalmente sua renda e garantindo sua subsistência pedindo dinheiro (BRASIL, 2008b, p. 12).

26

título de aposentadoria, 2,3% referentes ao Programa Bolsa Família e 1,3%, ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (BRASIL, 2008b, p. 12).

Esse contingente sofre com discriminações perpetradas tanto no âmbito do acesso a serviços públicos básicos, como nos casos de impedimento à entrada em transportes públicos (29,8%) e não recebimento de atendimento à saúde (21,7%), bem como no direito de entrada em locais privados com amplo acesso ao público, como, por exemplo, no impedimento à entrada em estabelecimentos comerciais (31,8%), em shopping centers (31,3%) e bancos (26,7%) (BRASIL, 2008b, p. 13). Extraiu-se destes dados que, pelo menos, 54,5% dos entrevistados já tinham sido impedidos de acessar pelo menos uma dessas localidades/serviços acima arrolados (SAGI, 2009, p. 99).

Tal cenário motivou que muitos entrevistados declarassem abdicação dos direitos de usufruírem do acesso a estes espaços, apenas para evitar constrangimentos provenientes da esperada expulsão. Nesse processo, termina-se por lhes negar o resto da condição de sujeitos, e



essa perspectiva lhes é introjetada, pois avaliam sua condição social a partir da visão da sociedade sobre si, sendo esse talvez o traço mais violento que aflige os sujeitos em situação de rua<sup>22</sup>.

No que diz respeito à trajetória de rua, atinente às circunstâncias que os submeteram à condição de rua, as suas múltiplas determinações se apresentaram incontestes, pois uma quantidade expressiva de entrevistados (71,3%) citou pelo menos um dos três motivos, indicando uma relação causal entre eles, ou de forma correlacionada (SAGI, 2009, p. 87). Os principais motivos observados foram o uso de álcool e/ou outras drogas (35,5%), a situação de desemprego (29,8%) e a existência de vínculos familiares fragilizados ou rompidos (29,1%).

Acerca da correlação de fatores, a perspectiva econômica se imiscui entre as relações sociais como móbil da situação de rua, de modo que a frustração pessoal, social e familiar pela ausência de trabalho e renda regulares, submetendo a família a inúmeras dificuldades de ordem material, como a impossibilidade de custear a alimentação e moradia, tem papel fundamental, em que pese não exclusivo, na condução da fragilização/rompimento dos vínculos familiares (SILVA, 2006, p. 101). Neste sentido, ainda é possível se inserir o alcoolismo e consumo de outras drogas como elementos reveladores de causas e consequências da vida nas ruas, 22 Sobre o estigma lançado sobre essa população e o processo de introjeção de representações negativas, explicam

que ?A negação da condição de sujeito resulta na internalização de situações de sofrimentos, que repercute na

formação da identidade dessas pessoas. Esse processo de introjeção de representações negativas que legitimam e

naturalizam a forma de tratá-las, desembocam na construção de sensações de culpabilidade, vergonha e de

diminuição social? (NONATO, RAIOL, 2016, p. 90).

27

expressando indicadores de ?[...] processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas.? (ESCOREL, 2009, p. 112).

Concluído o censo nacional, os dados possibilitaram fixar um quadro objetivo e detalhado dessa população. Com este subsídio foi elaborado pelo GTI (Grupo de Trabalho Interministerial), no ano de 2008, o esboço da proposta preliminar para implementação de uma Política Nacional da População em Situação de Rua, com a finalidade de ser o norte à formulação de estratégias e políticas específicas voltadas para este segmento, um verdadeiro marco legislativo e simbólico no que tange aos direitos da população em situação de rua. Como traço democrático próprio deste Grupo, a versão preliminar foi submetida à consulta pública no site do MDS em dezembro de 2008. Suscetível ao debate, a Proposta Nacional contou com contribuições da sociedade civil organizada, vindo estas a serem consolidadas em um único documento, no âmbito do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009 (CHAGAS; GONELLI, 2009, p. 226).

Ao término do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, foi editado pelo Governo Federal o Decreto n 7.053 de 23 de dezembro de 2009, responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), bem como realizar o enquadramento jurídico dessa população. Com isso, o parágrafo único do art. 1º do referido Decreto definiu



como:

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.

A heterogeneidade diz respeito ao fato de sua composição se dar por perfis diversificados, pois não há um bloco homogêneo de sujeitos. Existe um perfil majoritário, mas isso não exclui a existência de outros perfis de sujeitos que são submetidos a essa condição. Dentro desse todo heterogêneo, gravitam características comuns que, consideradas e articuladas entre si, traçam esse contingente como grupo populacional diferenciado.

As características são a pobreza extrema, vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular. Pobreza extrema é produto de uma aproximação entre pobreza e desigualdade social, podendo ser conceituada como resultado de uma conjunção entre o reduzido ou inexistente acesso às riquezas socialmente produzidas pela

ausência de trabalho e renda regulares e/ou não fruição de políticas públicas sociais (distribuição desigual) e a não propriedade dos meios de produção (pobreza virtual) (SILVA, 2006, p. 100).

Os vínculos familiares rompidos ou fragilizados se traduzem pela perda da base familiar pelo proletário, no sentido de deixar de ter o reduto familiar como núcleo basilar de apoio e solidariedade no enfrentamento das dificuldades de manutenção material proveniente, preponderantemente, de problemas de ordem econômica pela ausência de trabalho e renda regulares. É quando o encadeamento de relações mutuamente afetivas e protetoras não estão fornecendo alternativa de acolhimento e abrigo (ibidem, p. 101).

A inexistência de moradia convencional regular com a consequente e substitutiva utilização da rua como espaço de subsistência e resistência, por contingência temporária ou de forma provisória, é o terceiro elemento característico geral da população em situação de rua, que é, de forma preponderante, consequência dos outros dois elementos. De qualquer sorte, não se pode perder de vista que, em que pese a olho nu este último elemento seja produto dos outros dois, devem ser todos analisados enquanto características inter-relacionais, que se influem mútua e respectivamente.

A Política Nacional se organizou em dois eixos principais. O primeiro deles é o da verticalidade federativa, impondo uma atuação complementar, de forma conjugada entre as três esferas da federação, para que, da articulação entre ações municipais, estaduais e federais, se atendam às demandas da população em situação de rua. Já o segundo eixo é relativo à interdisciplinaridade e intersetorialidade da atuação, demandando uma ação transversal das diversas pastas governamentais cumulado com a presença de instituições e/ou movimentos da sociedade civil organizada, propiciando uma intervenção mais ampla, multidisciplinar sobre essa expressão da questão social (BRASIL, 2008b, p. 7).

Neste contexto, previu a estruturação de uma rede de proteção às pessoas inseridas neste contexto de violação a direitos humanos e redução a condições indignas. Bem por isso, visou garantir a este segmento o acesso a programas que tivessem por fim precípuo fomentar o



trabalho e a renda, o direito à saúde, assistência social, moradia, cidade, educação, previdência, segurança, cultura, esporte e lazer. Desenvolver eixos centrais da vida desse grupo garantindo direitos, resgatando a autoestima e reorganizando projetos de vida, por intermédio da ação articulada entre as três esferas públicas e iniciativas da sociedade civil, é uma diretriz. A implementação da Política se organiza de forma descentralizada com a participação dos demais entes federativos, ficando a cargo destes a aderirem por instrumento próprio conforme art. 2º, caput, PNPSR, momento em que se definem as atribuições e responsabilidades

29 a serem compartilhadas<sup>23</sup>. No entanto, conforme exigência do art. 3º do mesmo documento, aos Entes que decidirem aderir à Política fica o dever de instituir comitês gestores intersetoriais, a serem compostos por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população?

Objetivando operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos na Política, formulou-se uma agenda mínima composta por ações concretas estratégicas consolidadas a partir dos debates realizados pelo GTI com participação de especialistas e de representantes do segmento (BRASIL, 2008a, p. 16). As ações propostas se concatenaram no sentido de avançar nos direitos que a Política busca resgatar em prol dos seus mandatários. Propuseram propostas no âmbito dos direitos humanos, trabalho e emprego, desenvolvimento urbano/habitação, assistência social, educação, segurança alimentar, saúde e cultura. O Decreto 7.053/2009 também instituiu o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento Política Nacional (CIAMP-Rua). Esse Comitê tinha um rol de atribuições previstos nos incisos do art. 10, as quais podem ser sintetizadas na função de elaborar, monitorar e avaliar os planos e ações da Política Nacional para sua efetiva consolidação, sendo imprescindível a realização dessas ações por intermédio de uma articulação intersetorial para o atendimento da população em situação de rua.

Em sua composição, nos termos do art. 9º do Decreto, contou-se com um representante, titular e suplente de nove pastas. O § 1º, art. 10, do mesmo documento fixa a presença obrigatória de nove representantes, titulares e suplentes, na proporção de cinco deles de organizações de âmbito nacional da população em rua (v. g. MNPR) e quatro deles de entidades que tenham por finalidade o trabalho com este segmento. Nesse serviço público relevante não remunerado (art. 12 do Decreto), por força do art. 11, era facultado ao CIAMP-Rua convidar representantes da população em situação de rua, gestores e especialistas para contribuir no desenvolvimento das atividades.

O Decreto previu as atribuições do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, a ser instituído pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, por força do art. 15 e incisos. O fim precípua deste Centro é o de promover e defender os direitos do segmento tutelado, incentivando programas e

23 Até 2020, apenas 5 estados aderiram à PNPSR (Distrito Federal, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e Pernambuco). O estado do Rio Grande do Norte se encontra em vias de adesão. Por outro lado, 15 municípios aderiram à PNPSR (São Paulo/SP, Goiânia/GO, Curitiba/PR, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Rio Branco/AC, Uberaba/MG, Recife/PE, Passos/MG, Novo Hamburgo/RS, Foz do Iguaçu/PR, Serra/ES, Juiz



de  
Fora/MG e Fortaleza/PE) (BRASIL, 2021).

30  
canais de denúncia, bem como acompanhar os processos judiciais acerca das violências perpetradas em desfavor deste público. Coube ao Centro dar concretude ao mandamento do art. 7º, VI, produzindo e divulgando conhecimentos sobre o tema, contemplando a diversidade humana que o compõe em toda a sua amplitude, nos termos do art. 15, III.

Proporcionar acesso a benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda também são objetivos dessa Política. Para tanto, instituiu a contagem oficial da população em situação de rua (art. 7º, III, Decreto), criou o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP)<sup>24</sup> voltados ao atendimento das necessidades tidas por imediatas dessa população (higiene, alimentação etc.) e processo de capacitação individual do público, incentivou o cadastramento no CadÚnico do Governo Federal enquanto porta de entrada para o acesso aos benefícios sociais, buscou prever este segmento como público a ser atendido pelo PMCMV<sup>25</sup> e do Bolsa Família. Problemas relacionados à comprovação de domicílio puderam ser dirimidos pela determinação de que os serviços socioassistenciais de referência poderiam ser utilizados para este fim. Outras medidas foram elaboradas e, de certa forma, mitigaram os sofrimentos da vida na rua, inclusive revertendo essa situação para um número reduzido de sujeitos.

Apesar dos avanços produzidos em âmbito legislativo e político em prol dessa população, para que pudessem ser inseridos nos critérios de abrangência **das políticas públicas** já existentes e ser foco/público-alvo das que viessem a existir, os efeitos concretos dessas modificações legislativas foram pontuais e ocupacionais, de modo que, apesar de serem sentidas no mundo dos fatos, não se propuseram a entrar em embate direto com as causas estruturais responsáveis pela reprodução deste fenômeno.

Como não rompeu e manteve a lógica de contenção de gastos sociais, os projetos políticos se voltaram por tornar menos penosa a sobrevivência na rua. Consequência disso, mais direitos passaram a abarcar esta população, ao menos no plano jurídico. No plano fático, ao revés, o que se viu foi a quebra da expectativa e da esperança depositada pelos atores sociais que idealizaram novos projetos de vida para a população em situação de rua a partir da esperada  
24 O Centro POP foi implantado com o Decreto nº 7.053/2009, em seu art. 7º, XII, equivalente a um dos objetivos da Política, e se traduz em um Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua , que

presta serviço de assistência social especificamente para este segmento. Nele se concentra uma atuação socioassistencial que não se exaure no suprimento de demandas imediatas, mas intervém de modo mais profundo, com um processo de formação, capacitação, com atividades de convívio e socialização e oficinas, incentivando o protagonismo e participação social desses sujeitos. Os profissionais atuam orientando os indivíduos em rua, direcionando-os aos postos de cadastramento do CadÚnico.

25 Instituído no ano de 2009, em âmbito federal, os esforços da Política Nacional não possibilitaram uma inclusão



efetiva da população em situação de rua, pois é segmento excluído/negligenciado dos critérios prioritários (DIAS;

NONATO, 2016, p. 53)

31

intervenção e do protagonismo do Governo Federal, tal como aquela em que se viram imersos no I Encontro Nacional em 2005.

A frustração se materializa pelo abrupto contingente populacional que se somou ao montante de aproximadamente 50 mil pessoas adultas em situação de rua nos idos de 2007 e 2008, estimando-se que em 2012 já se tinham no Brasil 92.515 pessoas em situação de rua e, em 2020, aproximadamente 221.869 pessoas nessa condição, equivalente a uma taxa de crescimento de 140% ao longo de oito anos e, ao longo de treze anos, uma taxa de crescimento de 243,7% (IPEA, 2020, p. 13). Na perspectiva do direito à moradia, a conclusão a que se chega é a de que a situação se agravou.

Por outro lado, pensar o Moradia Primeiro no Brasil, ou qualquer outra política específica para esse segmento, só se tornou possível a partir dos ganhos realizados com o processo de politização deste público, dos indícios de visibilização conferido a esses sujeitos através do espaço político dado aos seus representantes pelo Poder Público, no I Encontro Nacional em 2005, e de forma mais categórica no II Encontro Nacional em 2009, com a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, marco jurídico e político no processo histórico de luta desse grupo.

32

### 3 QUADRO AVALIATIVO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

O programa federal Moradia Primeiro se encontra em vias de implementação e operacionalização no ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2016, momento em que se iniciaram os debates junto ao Ministério dos Direitos Humanos com representantes da sociedade civil e ministérios que compõem o CIAMP-Rua. Consistente em um modelo adaptado da Política habitacional estrangeira aplicada nos Estados Unidos da América denominada Housing First, corresponde a um programa voltado à promoção do acesso à moradia digna e à cidade à população em situação crônica de rua<sup>26</sup>, sendo reconhecida internacionalmente como uma tecnologia inovadora nesse âmbito com alto grau de eficiência no seu processo de execução, já que em território alienígena<sup>27</sup> obtém os melhores resultados de ingresso e permanência na habitação quando comparada com os demais modelos (BRASIL, 2021).

De modo muito sucinto, o seu objetivo é o acesso e permanência na moradia da pessoa em situação crônica de rua. Estrutura-se enquanto uma nova concepção metodológica para o alcance desta população, priorizando o acesso imediato à moradia individual adequada (digna e segura) para que, após esse primeiro passo, acresça-se ao morar o apoio articulado de uma equipe técnica especializada de caráter multidisciplinar que acompanhará esses sujeitos, viabilizando o permanecer na moradia disponibilizada, visando evitar o regresso à rua a partir da promoção do acesso a demais serviços para além da habitação, gradualmente efetivados ao longo do tempo (ibidem, 2021).

A sua implementação no Brasil passa a ser discutida como consequência do processo político recente de conferir visibilidade a esta coletividade, ganhando maior evidência com o seu enquadramento legal no ano de 2009, quando se tornou possível, inclusive, o cômputo deste



todo heterogêneo<sup>28</sup>. De lá para cá, observa-se que não houve uma atuação estatal efetiva voltada especificamente ao combate à manutenção desta condição, sendo imperiosa a implementação urgente de uma política com esse enfoque.

Avaliar políticas sociais públicas implementadas com o intuito de averiguar o seu grau de eficácia, correspondente à dimensão de causalidade entre o programa e o resultado fático

26 ?Mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental? (BRASIL, 2021).

27 ?Atualmente há iniciativas do Housing First implementadas nos E.U.A, no Canadá, no Japão e em pelo menos

20 países da União Europeia, em diferentes níveis de implementação e de propostas de arranjos locais? (BRASIL, 2021).

28 IBGE, instituto responsável por realizar o censo demográfico no Brasil realiza a sua contagem a partir dos

domicílios, de modo que não se encontrava contemplada no processo de recenseamento (ARGILES, 2012, p. 95)

33

posto, tem por exigência metodológica a percepção destas políticas de forma crítica, investigando o seu papel na promoção da justiça social através da diminuição, ou não, das desigualdades socioeconômicas. Para tanto, a sua observância deve se estruturar a partir da percepção de que os programas sociais estão inseridos e são frutos das contraditórias relações históricas entre Estado e classes sociais no modelo capitalista que se estabeleceu e se sustenta da produção, reprodução e ampliação de desigualdades (ARRETCHE, 1998, p. 31; BOSCHETTI, 2009, p. 1-2).

Neste contexto, a pesquisa deve estar orientada pela intencionalidade de apontar em que medida estes programas ?estão conseguindo expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade? (BOSCHETTI, 2009, p. 4). Analisar um programa sem observar esse pressuposto qualitativo viabiliza uma produção teórica essencialmente tecnicista e gerencialista desinteressada em analisar o papel do ente público e de seus programas no combate às desigualdades. Idealiza uma atuação pública neutra e guiada por uma racionalidade superior, fitando a política apenas do ponto de vista financeiro, na medida em que exclui as outras dimensões de análise. Contudo, ainda que seja incontroversa a constatação de que os direitos sociais, implementados através de políticas públicas, demandam a alocação de recursos, pois decorrem de uma atuação prestacional estatal, a investigação deve ir além do plano financeiro. Sua avaliação a isso não pode se restringir, sob pena de reduzir o grau de aferição de justiça a uma relação custo-benefício, que, além de não dar conta da dinamicidade social e totalidade em que ela se insere, corresponde a um binômio inaplicável às políticas sociais em igual medida em que se aplica ao estudo de mercado. Pois o objetivo da política social ?não é (e não deve ser) o de atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio e recursos?. Deve ser entendida enquanto um processo de promoção de direitos e serviços de cunho sociais que devem ser permanentes e universais por desempenharem papel imprescindível na consolidação de um Estado que se propõe democrático (ibidem, p. 4).

Compreender ser produto das complexas relações históricas e contraditórias estabelecidas entre Estado e uma sociedade estratificada em classes, habilita o investigador ao



emprego de uma visão crítica e poliédrica sobre essa resultante da luta de classes e de interesses econômicos, do eixo capital-trabalho, enxergando-a através de suas funções assumidas, ora como instrumento de manutenção, acomodação e legitimação da exploração da classe trabalhadora, ora outra como atendendo aos interesses de ampliação da cidadania, de ganho da economia do trabalho (ARGILES, 2012, p. 45). E nisso consiste a investigação sob o método

34  
dialético-histórico marxista<sup>29</sup>. Não se confunde com a pretensão de exaurir as nuances da realidade que influem em apenas um único fenômeno social analisado (como é, também, uma política social), mas avaliá-lo como partes estruturais do todo<sup>30</sup>.

Este é o princípio metodológico de investigação dos fenômenos sociais que deve permear e estruturar as avaliações deles. Constituem os elementos que embasarão o investigador na atribuição do sentido e do significado conferido aos programas examinados, bem como da sua valoração, a fim de se aferir o ?grau de ?justiça social? que a política social tem condições de produzir? (OFFE, 1991 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10). Nesta perspectiva de estudo de uma determinada política em sua extensão de produção de bem-estar no âmbito de uma sociedade de classes, é imprescindível que se investiguem suas dimensões, traçando um verdadeiro quadro institucional da política social (LAUTIER; THÉRET, 1993 apud BOSCHETTI, 2009, p. 10).

O quadro institucional da política social é composto por elementos empíricos de análise que delineiam o caminho investigativo a ser percorrido pelo investigador quando do exame do programa. Estes elementos se constituem em planos de análise que se desdobram metodologicamente em inúmeros fatores e indicadores de pesquisa que se conformarão de acordo com os objetivos buscados com o estudo. Três são os planos básicos de análise. O primeiro plano de análise é o da avaliação da configuração e abrangência dos direitos e benefícios estabelecidos e assegurados. O segundo plano corresponde à avaliação da configuração do financiamento e gasto, na perspectiva orçamentária do programa. Já o terceiro e último plano se detém à análise da forma de organização (gestão) e do controle social democrático pela participação da sociedade civil no processo de execução da política. Advirta-se que nem todos os indicadores basilares de investigação e planos poderão ser avaliados em sua plenitude, pois o quadro metodológico-avaliativo, que se está tomando empréstimo para a análise do Programa Moradia Primeiro, é voltado para estudo de programas já em operação. Contudo, de forma alguma a pesquisa será prejudicada por essas perspectivas lacunosas, uma vez que este modelo novo de política habitacional e urbanística, atualmente, já tem pilotos experimentais inclusive no Brasil, possibilitando traçar um paralelo quanto a esses elementos.

29 Conforme Boschetti (2009, p. 07): ?A investigação sob o enfoque do método dialético proposto por Marx

consiste, precisamente, em situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo

de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva da totalidade.?

30 Ainda segundo Boschetti (2009, p. 07), ao citar Kosik: ?[...] ao nos referirmos às políticas sociais, estas não

podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais do todo.?

35

#### 4 CONFIGURAÇÃO E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Concebido que a política social deve ser analisada enquanto reflexo das contradições entre Estado e sociedade capitalista, inserto em uma dinamicidade social e econômica complexa, tendo ainda por referência que os direitos sociais públicos provêm de um processo histórico de luta de classes e que o fenômeno social população em situação de rua é resultado de um processo histórico de produção e reprodução do capital, se torna impossível que se avalie a referida política sem que haja uma digressão sobre a conquista do direito fundamental social que a impulsiona.

A avaliação do primeiro plano de análise, correspondente à configuração e abrangência do Moradia Primeiro, deve partir da apresentação das bases jurídicas de estabelecimento do programa, bem como do enquadramento e perfil do seu público-alvo. Posteriormente, serão averiguados os critérios de acesso e permanência que ele institui e, por fim, como e se tal programa se articula com outras políticas.

##### 4. 1 NATUREZA E TIPO DE DIREITOS E BENEFÍCIOS PREVISTOS

Com o intuito de combater a questão crônica do déficit habitacional no Brasil, o programa social de perspectiva habitacional Moradia Primeiro já tem suas bases instituídas pela Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020, que, de acordo com a Política Nacional Para População em Situação de Rua, dispõe sobre as diretrizes para promoção e proteção dos direitos humanos desse segmento. Tal documento estabelece a responsabilidade do Estado na formulação e execução de políticas públicas adequadas para prover, além de outros, o direito à cidade e à moradia, conforme art. 22, que trata de um capítulo específico (Capítulo II) para dispor sobre os direitos humanos na perspectiva da realização do direito à cidade e à moradia (arts. 22 a 34).

Extraíndo seu sustento do princípio fundamental do Estado Social, que se articula nevrálgicamente com os princípios conformadores da justiça social, constituindo as bases da realização do princípio da igualdade material, a política inovadora tem por fundamento precípua a materialização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em sua dimensão concreta, que sempre necessita de uma atuação estatal que possibilite seu pleno exercício aos que por seus próprios meios não podem satisfazer suas necessidades existenciais. No Brasil, o modelo do Housing First (HF) deve ser compreendido para além da perspectiva

36 da moradia assistida, ou seja, como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a extrema pobreza (CARVALHO, 2019, p. 6).

Compreendendo que "os direitos fundamentais são concretizações das exigências da dignidade da pessoa humana" (SARLET, 2001, p. 81), o programa tem por objetivo assegurar aos sujeitos em situação de rua o imediato acesso a uma moradia segura, individual e integrada à comunidade, sendo a moradia e a cidade núcleos de direitos previstos respectivamente nos arts. 6º e art. 182, da CF/88; ou seja, correlaciona-se umbilicalmente com a dimensão cultural da dignidade da pessoa humana, resultando deste princípio constitucional para se estruturar. Além de ser um projeto pautado em uma metodologia diversificada para abordar este segmento no Brasil, é igualmente relevante por ser, em sua gênese, democrático e representativo, já que proposto pela Coordenação-geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco<sup>31</sup> ao CIAMP-Rua<sup>32</sup> no ano de 2016. A proposta referenciada no modelo



Housing First foi apresentada ao CIAMP-Rua nacional que, em 28 de julho de 2016, em seu plenário, “[...] aprovou a priorização da moradia e a disseminação de um conceito metodológico inspirado no modelo Moradia Primeiro.” (BRASIL, 2020).

É um programa de caráter focalizado que diverge da metodologia vigente, de lógica etapista e fortemente centrada na assistência social, a qual apresenta sinais de esgotamento no enfrentamento a essa expressão da questão social e que não vinha apresentando perspectiva de “superação” desta condição pelos sujeitos a ela submetidos<sup>33</sup>. Assim, como resposta às demandas da sociedade civil organizada que observa um quadro geral de piora no direito à moradia desses indivíduos, esse novo modelo de política habitacional e urbana visa à prestação de serviços públicos, tendo por princípio a garantia do acesso imediato à moradia segura, individual, permanente, dispersa na cidade e integrada à comunidade. Neste sentido é que fora formulado o art. 28 da Resolução 40/2020, o qual reforça o HF como objetivo:

Art. 28. O direito humano à moradia deve ser prioritário na elaboração e na implementação **das políticas públicas**, garantindo o acesso imediato à moradia segura, dispersa no território e integrada à comunidade, juntamente com o acompanhamento de equipe flexível que responda às demandas apresentadas pela pessoa em situação de rua como participante do processo de inclusão.

§ 1º. Entende-se por moradia dispersa, as unidades habitacionais espalhadas no território do município, em locais urbanizados e com infraestrutura,

31 Órgão responsável pela coordenação da PNPSR.

32 Comitê que antes do ano de 2019 era composto por representantes, titulares e suplentes de 9 pastas, bem como

9 representantes titulares e suplentes da sociedade civil, nos termos do art. 9º c/c § 1º, art. 10, Decreto 7.053/2009.

33 O modelo atual, apesar de possuir ações conjugadas necessárias e relevantes para o atendimento desse segmento,

em sua manutenção vital, por não se articularem com uma política eficaz de acesso à moradia, acaba por não

modificar a realidade da situação de rua.

37

preferencialmente em regiões centrais, com acesso a bens, serviços e integrada à comunidade, não sendo permitida a concentração de pessoas em situação de rua superior à 15% do total de moradores/as num mesmo prédio ou empreendimento habitacional.

A moradia (agregada ao direito à cidade) é o ponto inicial da intervenção, devendo ser garantido o acesso a ela antes mesmo do que qualquer outro tipo de apoio ou ação. Parte-se do pressuposto que o ponto inicial para que o sujeito possa acessar demais direitos se dá através de uma moradia individual adequada. Após este acesso preliminar, inicia-se o acompanhamento dos beneficiários por equipe multiprofissional, através de demais políticas intersetoriais (saúde, educação, trabalho e assistência social), respondendo às demandas apresentadas por esses beneficiários no curso do exercício do direito à moradia, com o intuito de garantir a sua manutenção na moradia pelo acesso a demais direitos, bem por isso assumindo natureza de benefício contínuo, e não meramente eventual.

O programa não se encontra imune a críticas. Algumas têm relação com a resistência



por parte dos defensores da lógica etapista de intervenção sobre a população em situação de rua. Outras decorrem do fato de as limitações do modelo não serem devidamente discutidas, circunstância que se amplifica em virtude das diferentes formas com que se adaptou o modelo original americano em outros sistemas jurídicos, modificando o programa, o que gera compreensões equivocadas sobre o seu real potencial de efetividade (CARVALHO, 2019, p. 6). As críticas ganham coró quando o programa busca assegurar a moradia permanente, mas se desenvolve sob a lógica de inquilinato.

No Brasil, por exemplo, os modelos que estão sendo acompanhados pelo Poder Público são adaptações do HF implantadas em países do continente europeu. O seu estabelecimento, por outro lado, independe da boa vontade de um Governo específico, sendo resultado do processo histórico de visibilização social e política da população em situação de rua iniciada nos idos dos anos 2000, que impõe o dever de elaboração de políticas em prol deste segmento. Bem por isso, os estudos para sua formulação e operacionalização são provenientes de uma parceria iniciada com a União Europeia no ano de 2013, denominado Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil, não sendo resultado de esforços do atual governo.

#### 4.1.1 Direito social fundamental à moradia e direito à cidade

Tratar da população em situação de rua pressupõe conceber que essa condição diz respeito a um fenômeno multifacetado e de múltiplas determinações, que tem por efeito a

38  
submissão de um contingente heterogêneo de sujeitos insertos nessa condição a um processo violento de depauperamento de suas condições humanas. A perda gradual da capacidade laboral, a força absoluta que os compelem a permanecer em condição de rua, a visão que estes indivíduos vão constituindo sobre si a partir de um processo de introjeção dos estigmas repercutidos pela visão de repulsa que a sociedade lança sobre seus corpos, e sua ?inaptidão? social para titularizar bens jurídicos básicos tutelados sob a forma de direitos fundamentais, são indicadores de que a perda da condição cidadã se dá na mesma velocidade em que estes indivíduos se invisibilizam ao longo áreas degradadas da cidade.

Para enfrentar adequadamente essa expressão radical da questão social, é preciso ter a consciência de que não se trata apenas de um processo de resgate da cidadania desses sujeitos, mas, antes de tudo, de lhes conferir dignidade concreta por meio da materialização de direitos sociais básicos e, por conseguinte, recobrar sua condição de sujeitos de direitos. Neste contexto, se a operacionalização dos direitos sociais mínimos, tidos por fundamentais, é elemento basilar para dispensar aos indivíduos o mínimo de dignidade, quando os sujeitos não têm um arcabouço econômico mínimo que os habilite a usufruir desses direitos por seus próprios meios, só podem ser concretizados por intermédio da intervenção estatal no formato de um programa social, de modo que a medida da qualidade na execução deles, são o termômetro do grau de justiça social que um determinado Estado pode e se propõe a dispensar.

Deixando a discussão mais tangível, aproximando-a da realidade desses indivíduos que nada têm do que se beneficiar com debates meramente teórico, subsistir em condição de rua equivale à subtração dos direitos sociais básicos em geral, os quais, erigidos no Brasil com a Constituição Federal de 1988, correspondem ao direito à educação, saúde, alimentação, trabalho e renda, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, direito à cidade e à moradia.

A relevância em se garantir a concreção de tais direitos é reforçada pelo fato de os



direitos sociais fundamentais serem a porta de entrada para os direitos e garantias individuais, pois não se exerce a vida digna sem o mínimo existencial (SARLET, 2001, p. 85), e o mínimo é aquilo que precisa ser provido. Por precisarem ser providos, os mínimos sociais, inseridos como estão no modelo econômico capitalista, estão condicionados às restrições orçamentárias e são materializados, por meio de políticas públicas, que se materializam a partir de escolhas políticas. (LUNA, 2012, p. 5), demandando alocação de recursos para se operacionalizar. Materializar direitos tem um custo. Produzir justiça social também.

39

Tomando por pressuposto que a justiça social não tem uma delimitação conceitual unívoca, mas muito se aproximando da ideia de mínimo existencial<sup>34</sup>, que corresponde ao mínimo sociocultural de uma vida saudável, tem-se que uma vida imbuída de dignidade da pessoa humana só pode ser realizável se ao menos os direitos mais básicos forem satisfeitos. Destarte, o mínimo existencial atende ao mínimo sociocultural de uma vida saudável com possibilidade de realização de escolhas que atendam ao pleno desenvolvimento da personalidade. O ingresso à saúde básica, o ensino fundamental, assistência social, moradia, cultura e lazer são meios tendentes à promoção da igualdade material. Esses bens jurídicos foram o elemento nevrálgico dos direitos fundamentais sociais, sendo interditada qualquer forma de intervenção restritiva por parte do Estado ou de particulares (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 301).

Apesar de o constituinte originário de 1987/1988 ter feito a opção política pela instauração do Estado Social Democrático de Direito, prevendo um extenso rol de direitos de cunho sociais ao longo do seu texto, explicitando o desejo em se estruturar um Estado norteado por uma Constituição dirigente (social), e mesmo o acesso à moradia adequada já tendo sido reconhecido há muito como direito humano básico em instrumentos internacionais com repercussão no ordenamento jurídico brasileiro<sup>35</sup>, esse novo marco de projeto societário de feição de bem-estar social não o incluiu em seu texto original.

Entretanto, a ausência de previsão expressa no texto original da CF/88 não pôde nem poderia impedir que fosse reconhecido o direito à moradia enquanto um direito fundamental. Isso porque, pelo seu conteúdo e significado, agrega-se ao corpo fundamental da Constituição em seu sentido material, já que esse direito está de acordo com o vetor profético e promocional da finalidade dirigente constitucional. Afinal, se o valor guia do Estado Social é o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, em seu sentido concreto, a sua noção resta afeta ao valor da justiça material, a qual só pode ser promovida pelo reconhecimento de determinadas posições jurídicas sociais fundamentais.

34 Mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ? que se identifica com o necessário para preservação

da mera existência, mínimo fisiológico e orgânico ?, ?é algo qualitativa e quantitativamente superior ao mínimo vital? (FARIAS; ROSENVALD, 2019, p. 300).

35 Dentre outros instrumentos incorporados ao ordenamento brasileiro, dá-se ênfase à Declaração Universal dos

Direitos Humanos da ONU de 1948, em seu artigo 25, 1, prevê que toda pessoa tem o direito a um nível mínimo



de vida que seja suficiente a lhe assegurar bem-estar, principalmente, entre outros direitos, quanto ao alojamento (DUDH, 1948). Outro importante marco jurídico sobre direito social à moradia em âmbito internacional, é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, comprometendo o Estado brasileiro ao reconhecimento de um nível adequado de vida a todo cidadão, inclusive no que tange à moradia adequada (BRASIL, 1992).

40

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2020, p. 261).

Neste ponto é que se faz uma dissociação entre direitos formal e materialmente fundamentais. O direito brasileiro aderiu à ordem de valores e princípios que não se encontra, necessariamente, na dependência da previsão formal pelo Constituinte, estando também respaldado na ideia dominante de Constituição e no senso jurídico coletivo (SARLET, 2001, p. 62-63). A razão e a finalidade, a ratio e o telos, respectivamente, do direito fundamental não estão limitadas à sua acepção meramente formal, mas sim a um conceito substancial imbricado à ordem de valores dominantes articulados com as circunstâncias políticas, sociais, econômicas e culturais que estruturam e se estruturam com a ordem constitucional. Isso quer dizer que é plenamente possível o reconhecimento de direitos implícitos na Constituição, pertencendo ao corpo fundamental desta ainda que não conste expressamente no catálogo erigido pelo constituinte.

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição Formal (aquí considerada a abertura material do catálogo) (SARLET, 2001, p. 61).

É nesta senda que residem as distinções necessárias entre constitucionalização e fundamentalização dos direitos fundamentais. Enquanto a fundamentalização em sua acepção formal encontra um ponto de interseção com o fenômeno da constitucionalização, estando ligada ao direito constitucional positivo, a fundamentalidade material com este não necessariamente cruzará. Assim, os direitos fundamentais podem estar, ou não, positivados no corpo constitucional. Se neste estiverem previstos, eles serão tidos por constitucionalizados, posto que incorporados de forma positiva na Constituição escrita, e serão, automaticamente, imbuídos de uma fundamentalidade de caráter formal, mas não necessariamente material.

A fundamentalização em sentido formal resulta do direito positivado ser alçado ao ápice do ordenamento jurídico na qualidade de normas fundamentais, passando a se encontrar  
41

sujeitado aos limites de reforma formais (procedimento especial agravado no formato de Emenda Constitucional) e materiais (quando por seu conteúdo, não estão sujeitas à supressão ou redução pelo constituinte derivado), vinculando, imediatamente, entidades públicas e privadas por se tratar de norma diretamente aplicável, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88 (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 573).

Conforme Cunha Júnior (2017, p. 573), a fundamentalidade material prescinde de positivação, mas pode se fazer presente concomitantemente à fundamentalidade formal quando, pela sua relevância para o Estado e sociedade, este direito for objeto de constitucionalização por expressa positivação pelo constituinte. No entanto, sentido material de fundamentalidade é que dá ênfase à substância dos direitos, pois, dado seu conteúdo indispensável para a constituição e manutenção das estruturas básicas do Estado e da Sociedade, sobretudo no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa, ele é fundamental, independentemente de ser constitucionalizado?.

Conferindo maiores elementos argumentativos para aqueles que já advogavam em defesa do caráter fundamental sob o aspecto substancial, a CF/88, pela fórmula constante da cláusula elástica do § 2º, art. 5º, ampliou a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais em sentido material, prevendo que os direitos e garantias expressos em seu texto não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados [...], ressaltando a não existência de uma tipicidade dos direitos fundamentais, reafirmando e deixando expressa a teoria dos direitos fundamentais implícitos<sup>36</sup>.

O direito social à moradia, apesar de não expresso na redação original, com base na fundamentalidade substancial, respaldada tanto pela acepção material da constituição, quanto da teoria dos direitos fundamentais explícitos, já podia ser interpretado como um verdadeiro direito fundamental, uma vez que decorrente dos princípios constitucionais fundamentais que instauraram um Estado Social Democrático de Direito, sendo meio para realização da justiça social, vetorizado pela exigência do reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado (CF, art. 1º, III).? (CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 576)

Apesar disso, a partir do decênio de 1990, quando o fenômeno população em situação de rua ganha maiores vultos e, por conseguinte, majora-se o déficit habitacional no Brasil, o acesso à moradia recebe a atenção de agendas políticas e se torna pauta de discussão no âmbito do Constituinte Derivado Reformador. Mesmo reconhecendo o direito à moradia como célula

36 Desde a Constituição de 1891, o constituinte reconhece expressamente a natureza material dos direitos fundamentais.

42  
básica do acesso a todos os demais direitos dos cidadãos, observa-se na iniciativa e autoria do Senador Mauro Miranda (do Partido MDB ? Movimento Democrático Brasileiro de Goiás) que a urgência no tema decorre do temor às pressões realizadas pelo segmento populacional, podendo criar uma má visibilidade nacional perante a ordem internacional. O Senador assim justificou na proposta enviada à Comissão de Constituição e Justiça:

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial,



coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um direito real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc. Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ?sem-teto? de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ?pipocar ocupações de terrenos? na periferia das grandes cidades ? conforme se lê nos mais renomados jornais do País.

As atuais condições de moradia de milhões de brasileiros chegam a ser deprimentes e configuram verdadeira ?chaga social? para grande parte das metrópoles do País. Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um grande processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação (BRASIL, 1996).

O referido senador elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 1996, que, após superado um processo legislativo agravado de emenda previsto no art. 60, § 2º, CF/88, no qual é exigido um quórum especial consistente na discussão e votação ?em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros?, inseriu no texto constitucional o direito social fundamental à moradia, no rol não taxativo do art. 6º. Aprovada após transcorrer esse processo legislativo próprio de uma Constituição rígida, corolário da supremacia constitucional, a PEC nº 28, de 1996, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dispensando a análise pelo Presidente da República, se convertendo, em 15 de fevereiro de 2000, na Emenda Constitucional 26/2000.

37 A PEC nº 28 de 1996 proposta pelo Senador Mauro Miranda (MDB/GO), foi aprovada em primeiro turno com

60 votos pela aprovação e 1 abstenção, em 06/05/1998 e, em segundo turno com a totalidade de votos favoráveis

por todos os 57 presentes, em 27/05/1998. A sessão solene do Congresso Nacional destinada à promulgação da

agora EC nº 26/2000, se deu em 14 de fevereiro de 2000 (BRASIL, 1996). Na Câmara dos Deputados, sob o

número 601-A/98, em primeiro turno a aprovação à unanimidade dos presentes com 432 votos favoráveis em

10.11.99. Em segundo turno, dos 465 presentes, 463 votaram pela aprovação da PEC, tendo 1 dos presentes

permanecido absterido e 1 votado contrariamente à aprovação, de modo que foi aprovada em 26.01.00 (BRASIL,

1998).

43



Apesar da dubiedade da motivação declinada que embasou a elaboração da proposta, a inserção desse direito na Constituição não deixa de ser um marco histórico na ambiência dos direitos sociais, sobretudo pelo reconhecimento de que a moradia adequada (em condições não deprimentes, nas palavras do senador), é a célula básica a partir da qual se desenvolvem e realizam os demais direitos. Ter uma moradia adequada, integrada à comunidade, privilegiando a sua introdução em zonas centrais dos centros urbanos, de modo a não remeter os sujeitos mais pobres às áreas marginais da cidade de forma (des)planejada (MARQUES; BARROS, 2015, p. 2), é essencial para que a partir do acesso à cidade, fomente a emancipação plena desses indivíduos.

O direito à cidade e à moradia se correlacionam obrigatoriamente quando é pensada uma abordagem integrada para enfrentar de forma eficaz os efeitos deletérios do fenômeno população em situação de rua. Essa exigência em pensar políticas habitacionais articuladas com a perspectiva urbanística se dá pela definição ampla construída por Henri Lefebvre, em obra basilar denominada *“O direito à cidade?”* (2008). Em sua conceituação, compreende a cidade como lugar de luta, de apropriação, um espaço a partir do qual se permite desenvolver as potencialidades humanas e todos os direitos que para isso se fazem necessários, em um verdadeiro processo de emancipação social, mitigando os efeitos das desigualdades.

Dessa abertura conceitual deixada por Lefebvre surgem duas correntes que tentam delinear precisamente o direito à cidade. A primeira está atrelada a questões *“não jurídicas conectando-se a princípios de justiça e moralidade?”*, sendo o direito de mudança pessoal pela mudança da cidade **em uma perspectiva** *“longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos?”* (GOMES et al., 2020, p. 1197-1198). A segunda corrente aproxima o direito à cidade de um sentido jurídico-institucional, correlacionando a urbanização a uma série de direitos humanos, a partir de sua previsão em ordenamentos legais.

O direito à cidade no Brasil se apresenta de forma ambígua, estando presente no ordenamento constitucional, mas corroborando com a reprodução espacial das desigualdades socioeconômicas, *“vislumbrando-se um padrão excludente e concentrador de riquezas nas cidades [...]?”* (ibidem, p. 1199). O processo de urbanização alavancado pelo êxodo rural na década de 50, aprofundado em virtude da redução da demanda por mão de obra de trabalho ante o avanço tecnológico nos campos, lançando os trabalhadores dos campos às cidades em velocidade superior à capacidade absorção por estas, aliado a ausência de planejamento e políticas públicas, gerou um quadro geral de exclusão social e precariedade dos conglomerados habitacionais que foram estabelecidos afastados do centro. Expressão desse movimento é o processo de favelização pelo qual passaram os centros urbanos brasileiros.

44

A nível legiferante, a CF/1988, desde o seu texto original, já continha previsão do direito à cidade, no capítulo II, intitulado *“Da Política Urbana?”*, como um reflexo dos debates realizados pelos movimentos populares, com atuação no Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Com isso ganhou interpretação jurídica ampla, sendo compreendido como consequência inarredável *“da junção de outros direitos sociais que, intimamente ligado ao direito à dignidade da pessoa humana e ao direito à planificação da cidade por meio de procedimentos formais democráticos, para a garantia da qualidade de vida do morador urbano.?”*, segundo as lições de Gomes et al. (2020, p. 1202).

Assim, percebe-se que o conceito jurídico de direito à cidade não possui a



finalidade de tirar o peso da dimensão filosófico-política das ideias Lefebvrianas, tendo em vista que, é cada vez mais nítida a busca para alcançar outras dimensões no contexto de direito à cidade, para além do direito de viver em um território regular, com serviços públicos conectados à cidade, participando dos processos de decisão política, tendo em vista que a cidade é o lugar de acesso aos bens, direitos e possibilidades disponíveis **na sociedade contemporânea**. (ibidem, p. 1205).

Apropriar-se da cidade é fazer parte dela, acessando seus serviços e bens socialmente produzidos. O acesso à habitação digna é um dos equipamentos que, em uma cidade socialmente integrada, é reduto de promoção à condição cidadã, de fomento do bem-estar coletivo lastreado na igualdade e na justiça. O direito à cidade reafirma que a moradia não se confunde com meras quatro paredes e um teto, mas um ambiente pessoal que, conjugado com os elementos básicos que agregam em seu valor (valor enquanto grau de proveito social que pode ser produzido), é ponto de partida para o acesso a demais direitos, materializando a dignidade da pessoa humana pela promoção do mínimo existencial.

Justamente pelos direitos sociais caracterizarem uma resposta às reivindicações formuladas pela classe explorada no sistema de acumulação, é que o Poder Público deve priorizar o atendimento das necessidades desse segmento. Formular políticas públicas sociais, sobretudo no que tange à habitação e urbanidade em seu socorro, é um imperativo para que assim possam enfrentar a crônica problemática do déficit à fruição destes direitos pela parcela mais vulnerável e violentada da sociedade e, por conseguinte, resgatar a cidadania que há muito já lhe fora usurpada.

#### 4.1.2 Apresentação déficit à sua fruição efetiva entre 2005 e 2020

45

Demonstrar a violação a direitos básicos da população em situação de rua tem por ponto relevante provar a sua influência no déficit habitacional. Fato curioso é que atrelar população em situação de rua e déficit habitacional, tecnicamente, seria cometer um equívoco, afinal, este último fenômeno é avaliado pela combinação entre habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados, sendo calculado com base em pesquisa domiciliar (BRASIL, 2019, p. 96-97). Ou seja, quem mais precisa de moradia não é conhecido como parte constitutiva da expressão mais grave do déficit habitacional. A abordagem, aqui, será diversa. Não só será concebido o fenômeno população em situação de rua como traço mais grave do déficit habitacional, como também será a perspectiva utilizada para vislumbrar este último.

Daí a relevância de tratar do fenômeno população em situação de rua em conjunto com o déficit habitacional, na perspectiva de ausência absoluta de moradia regular convencional, lançando mão de dados, justamente para escancarar a precarização das condições da vida humana na sociedade capitalista brasileira, bem como desnaturalizar essa expressão mais radical da questão social. Conjugando os dados levantados pelo Censo (ou **Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua** (2008), com os obtidos a partir das pesquisas realizadas nas 4 capitais, nos anos de 2003, 2005 e 2007, estima-se que, em 2008, o contingente populacional em situação de rua equivalia a aproximadamente 50 mil pessoas<sup>38</sup>.

Dos dados obtidos com o estudo nacional desta população, em 2009 o Governo Federal iniciou uma campanha de cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único



para Programas Sociais do Governo Federal. Instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público? (BRASIL, 2007). Com os resultados apresentados no censo nacional, aprimorou-se essa ferramenta estratégica para identificação de pessoas em situação de rua.<sup>39</sup> Sempre importante pontuar que o recorte metodológico aplicado nessas pesquisas excluiu os indivíduos que faziam de habitação conglomerados habitacionais concentrados em áreas precarizadas que não atendem às condições mínimas de moradia adequada (favelas), bem como os que ocupavam prédios abandonados por mais de 5 anos com características precárias de estruturação. Bem por isso, não se tomará por parâmetro os dados de déficit habitacional no Brasil elaborados pela Fundação João Pinheiro, que levam em consideração ônus excessivo com aluguel urbano, coabitação e ainda levam em consideração as habitações precárias (FJP, 2021, p. 19), elementos estes excluídos do perfil população em situação de rua no Censo POP.

<sup>39</sup> O conceito de família, adotado pelo Decreto 6.135/2007 nos termos do seu art. 4º, I, unidade básica de referência, corresponde ao reduto composto por um ou mais indivíduos, admitindo famílias unipessoais na identificação. Importante para acesso, pois vínculos fragilizados ou rompidos é um dos traços característicos dessa população.

46

Em 2009, o Governo Federal lançou um formulário específico para inclusão desse público no Cadastro Único: O Formulário Suplementar 2 [...] (SAGI, 2019, p. 8).

O CadÚnico tem extrema relevância para aferição do crescimento do contingente populacional integrante deste segmento dos anos de 2008 em diante, pois é a partir dos dados coletados deste cadastro, alimentado por intermédio do Formulário Suplementar 2, que o IPEA<sup>40</sup> consegue estimar o quantitativo deste contingente no Brasil de forma mais precisa, cruzando dados com os levantamentos realizados pelo Censo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>41</sup>, somados aos registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua.

Os dados mensais para o Cadastro Único entre setembro de 2012 e março de 2020 complementam, assim, os dados anuais dos Censos Suas de 2013-2019.

Optou-se por apresentar estimativas semestrais, e não mensais, pois alguns fenômenos sazonais que afetam o tamanho da população em situação de rua (por exemplo, festas de fim de ano) não puderam ser devidamente contabilizados (IPEA, 2020, p. 9).

Com base nos dados mais precisos levantados pelo IPEA, é possível observar que, de 2008 até 2012, houve um crescimento de aproximadamente 42.515 pessoas mapeadas pelo Poder Público nesta condição, já que, em setembro de 2012, estimavam-se 92.515 pessoas em



situação de rua no país. Em setembro de 2013, foram contabilizados 95.933 indivíduos. Em setembro de 2014, o contingente deu um salto para 108.029. Já no mês de setembro de 2015, os números chegaram a 125.631. Em setembro do ano de 2016, 139.720 pessoas estavam submetidas a essa condição. Um ano depois, o contingente girava em de 164.329. Já no mês de setembro de 2018, eram aproximadamente 186.480 pessoas em situação de rua. Em setembro de 2019, estima-se que o contingente chegou a 206.691. Por fim, em março de 2020, foram contabilizados 221.869 cidadãos submetidos à situação de rua, distribuídos entre as regiões 42 Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste do território brasileiro (IPEA, 2020, p. 11).

40 Fundação Pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável por

fornecer suporte técnico e institucional às ações governamentais, disponibilizando subsídios à formulação de

políticas públicas de cunho social.

41 Coleta pela atuação articulada entre a SNAS e a SAGI, dos dados dos equipamentos públicos de assistência

social, bem como dos oficialmente reportados pelos municípios e estados, em periodicidade anual, desde o ano de

2007, ao Ministério da Cidadania.

42 Segundo dados em março de 2020, na região Norte foram contabilizadas 9.626 pessoas, já no Centro-Oeste

foram quantificadas 15.718, no Sul 33.591, ao passo que Nordeste e Sudeste concentraram maior contingente

populacional em situação de rua, sendo mapeadas 38.237 e 124.698 cidadãos, respectivamente (IPEA, 2020, p.

11).

47

A SAGI, por sua vez, debruçando-se na análise exclusiva dos dados extraídos do CadÚnico, observou um aumento de famílias (uni ou pluripessoais) em situação de rua cadastradas entre agosto de 2012 e março de 2019. Naquele ano, eram apenas 7.368 famílias, ao passo que, neste último, o número chegou a 119.636 famílias (SAGI, 2019, p. 10). Se, por um lado, o cadastramento é positivo, aproximando o aparato público cada vez mais dos sujeitos aos quais deve voltar seus olhos e em benefício dos quais deve despender seus gastos, lado outro, escancara o aprofundamento das desigualdades socioeconômicas nesse projeto societário neoliberal. Os dados demonstram que a ampliação da população em situação de rua decorre do eixo capital/trabalho.

Em 2014, a economia brasileira cresceu apenas 0,5%; sofreu queda de 3,5% em 2015 e de 3,3% em 2016. Em 2017/2018, o PIB anual voltou a crescer, mas de forma acanhada, em torno de 1,1%. O desemprego praticamente dobrou entre 2014 e 2018 (saltando de 6,5% para 12,0%), afetando diretamente os cidadãos mais pobres. Combinado ao cenário econômico recessivo, houve um aumento expressivo da cobertura de serviços à população em situação de rua [...] (SAGI, 2019, p. 10).

O aumento de desemprego, somado ao cenário de recessão econômica e da ausência de cobertura dessa população por um programa habitacional efetivo focalizado na garantia do



acesso imediato à moradia por parte desse contingente, contribuiu para o agravamento dessa condição no Brasil. Por outro lado, causa estranheza essa elevação do déficit habitacional, pois, em momento pouco anterior à instituição da Política Nacional, também foi criado pelo Governo Federal à época o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009, maior programa habitacional do país, sendo um ponto de inflexão nas políticas voltadas à moradia no país, provocando grandes transformações na área em virtude do ineditismo em sua proposta metodológica<sup>43</sup>.

A expectativa criada em torno da questão habitacional no país foi a de que a inclusão desse segmento como prioridade nesse programa seria meio hábil para enfrentar e reduzir a problemática do crônico déficit habitacional em território nacional. Entretanto, como o seu objetivo era o de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificar imóveis urbanos e produzir ou reformar habitações rurais (art. 1º, caput, Lei 11.977/2009), abarcando sujeitos que de certa forma têm algum nível patrimonial, excluiu-se de cara o segmento social que, despojado do mínimo patrimonial, não detém poder

43 Diz-se que o lançamento do PMCMV é um ponto de inflexão em políticas habitacionais no Brasil, ?particularmente em função do ineditismo quanto ao incremento da oferta de subsídios imobiliários que se propunha adotar? (DIAS; NONATO, 2016, p. 53).

48 aquisitivo para acessar as linhas de financiamento do programa, encontrando-se em situação de extrema pobreza, que é um traço elementar da população em situação de rua.

Os requisitos de acesso deste programa para seleção de beneficiários obstaram que uma quantidade volumosa de sujeitos ? dentre as estimadas 50 mil pessoas em condição de rua concentradas em 75 cidades do Brasil ? estivesse impedida de acessar o programa, afinal cerca de 53% se encontram em condição econômica de miserabilidade absoluta, percebendo de R\$ 20,00 a R\$ 80,00 por semana. Para esse segmento, nos termos em que o PMCMV foi proposto, fica inviável de ser acessado. Mesmo sendo flagrante a exclusão na política, ?não se vislumbra qualquer menção a programa específico ou política diferenciada para esse segmento social no âmbito do PMCMV.? (DIAS; NONATO, 2016, p. 67).

O PMCMV, que em um primeiro olhar tinha por finalidade precípua o avanço no âmbito dos direitos sociais, notadamente a materialização do direito social fundamental à moradia, na verdade é implantado como um contrapeso às crises econômicas na seara imobiliária internacional de 2008 que vinham instituindo um cenário de recessão econômica a nível global. Assim, o PMCMV se apresentou como instrumento que poderia, com um incentivo fiscal do Governo Federal, aquecer a economia nacional, sendo em seu âmago uma medida anticíclica frente a essa crise. Abre-se um parêntese, aqui, para ressaltar que não se está suscitando que o PMCMV não promoveu avanços na seara social. Muito pelo contrário. Os avanços nesse setor foram notáveis, se afirmando como uma política de desenvolvimento social para as camadas pobres da sociedade brasileira.

[...] para dinamizar a economia, gerar empregos na construção civil e amenizar instabilidades que pudessem ameaçar as bases de sustentação, mediante produção de moradias populares subsidiadas com recursos públicos, formulou o PMCMV visando conciliar aquecimento econômico e redução do déficit habitacional, que afeta principalmente a população de baixa renda, ganhando, assim, relevância e representatividade para a política habitacional como um



todo (DIAS; NONATO, 2016, p. 63).

Por outro lado, não se pode fechar os olhos a uma análise crítica sobre a referida política, que estava permeada por um cunho econômico, sendo o desenvolvimento social uma união do ?útil ao agradável?. Assim, as camadas pobres com condições de aderirem ao financiamento se beneficiaram com o programa. Contudo, a população em situação de rua não foi contemplada pois, além dos critérios financeiros que os excluem do acesso, pela lei que instituiu o programa não foram tidos como público prioritário de atendimento (art. 3º, incisos III, IV e V, da Lei nº 11.977/2009).

49

A situação se agrava ante o desmantelamento ocasionado no referido programa, perpetrado através de agenda de subfinanciamento, diminuindo-se o aporte financeiro injetado pelo Governo Federal, que, entre 2009 até 2018, tinha uma média de investimento na monta de 11,3 bilhões de reais, vindo a ser cortado por mais da metade em 2018, quando passou a ter um investimento anual de 4.6 bilhões de reais. Em 2019/2020, foi incisivamente desfinanciado, sofrendo uma nova redução de 42%, chegando a 2,71 bilhões previstos no orçamento público, vindo a serem gastos ao final 2,54 bilhões de reais do valor orçado, tendo por triste desfecho sua substituição pelo ?Casa Verde e Amarela? (GIOVANAZ, 2021), o que tende a piorar a situação dos segmentos mais pobres ? sem qualquer perspectiva de se alcançar a classe pauperizada ?, pois elevou o critério de renda no acesso, incorporando um nova camada econômica em seu público-alvo.

#### 4.2 PÚBLICO DESTINATÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esse indicador corresponde à observância da abrangência do programa social investigado. Pelo modelo epistemológico posto, o referido indicador parte de duas perguntas norteadoras. Estas impõem que os dados a serem avaliados se referiram ao contingente que forma o público destinatário, bem como qual o contingente real que efetivamente usufrui da referida ação positiva estatal.

Dentro da limitação existente, será realizada uma abordagem diferente dentro desta mesma perspectiva. Aqui, será proposto de modo muito sucinto, ante a escassez de elementos neste sentido, demonstrar quem é o público, qual a sua porcentagem frente ao contingente geral da população em situação de rua, bem como o critério utilizado no âmbito do direito comparado a título de abrangência.

Começando pelo final da abordagem proposta, a partir da observância da realidade dos modelos em que os pesquisadores brasileiros associados ao governo vêm se espelhando para adequação do Moradia Primeiro em território nacional, por intermédio de uma parceria entre União Europeia e o Brasil voltada ao fortalecimento da PNPSR, denominada ?Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia ? Brasil? (BRASIL, 2019, p. 20), é possível analisar o público-alvo nos projetos pilotos de Portugal (Casas Primeiro e É uma Casa: 2009), Escócia (Glasgow Housing First), França (Un chez soi d?abord), Bélgica (Housing First Belgium), Espanha (Programa Hábitat) e Irlanda (Dublin Housing First). O público-alvo nos países arrolados corresponde ao segmento da população em situação de rua em maior condição de vulnerabilidade, que são os que se encontram em situação crônica de rua.

50

A escolha se deu por um critério adequado à realidade da população em seus territórios, uma vez que essas pessoas entre aquelas em situação de rua são as que têm maior probabilidade



de permanecer nesta condição por mais tempo, pois a situação crônica de rua incorpora fatores que fulminam a capacidade laboral, através da submissão individual a um processo de depauperamento físico e mental em função da má alimentação, precárias condições de higiene e pelo uso constante do álcool.

Seguindo este critério de seleção do segmento destinatário, em virtude da realidade nacional ser a de que 67% das pessoas em situação de rua inscritas no CadÚnico se declaram como pardas ou negras (SAGI, 2019, p. 8), denotando se tratar do público majoritário nesta condição de exclusão, a perspectiva é que seja realizado um recorte racial com vistas a lhes conferir tratamento prioritário. Contudo, pelos traços dos modelos acima mencionados em que o Brasil vem se apoiando, assim como pela literalidade dos artigos que compõem o capítulo da Resolução nº 40/2020 que lança as bases para o Housing First, o recorte racial não será contemplado no programa enquanto critério definidor do público-alvo.

No âmbito nacional, o programa Moradia Primeiro não dispõe ainda de um documento legal que o institua e regule. Por sua vez, foi publicado em 02/03/2021 Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) por meio da Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG) em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), que busca a seleção de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e com comprovada experiência no atendimento à população em situação de rua, com o fito de elaborar um referencial brasileiro para concretização deste novo programa habitacional. No referido edital, delineia o possível público-alvo do programa como sendo a pessoa em situação crônica de rua, seguindo a linha dos majoritariamente implantados no direito comparado afirmando e conceituando:

O modelo Housing First parte do princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua (mais de cinco anos na rua, uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental) a uma moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade (BRASIL, 2021, p. 3).

Neste contexto, espera-se que a implementação da política no Brasil seja voltada para atender aos sujeitos que se encontrem em situação crônica de rua, caracterizada como perfil mais vulnerável dentre os já mais vulneráveis, pois são indivíduos com mais de cinco anos em situação de rua, que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e com transtorno mental. Conforme dados do Censo Nacional realizado em 2007 e 2008, 30% da população em situação

51 de rua se encontra por mais de cinco anos nesta condição, já o uso de drogas lícitas e/ou ilícitas, de acordo com o Censo, aparece como o motivo que levou 35,5% dos sujeitos à situação de rua. Segundo dados do CadÚnico levantados em 2019, o uso de álcool ou outras drogas permanece como sendo um dos principais móveis, em percentual equivalente à motivação de 19% das pessoas cadastradas<sup>44</sup>. Já em situação de rua, o uso dessas substâncias ganha ainda maior relevo, pois, em dezembro/2018, os Centros POP atenderam aproximadamente 30 mil pessoas, sendo que 49% destas faziam uso de drogas. Há uma expressiva restrição no grupo de sujeitos a serem abarcados pela política pois, no conceito adotado de situação crônica de rua, são empregados elementos cumulativos. Intui-se que haverá uma restrição neste sentido, pois, daquele contingente atendido pelos Centros POP em dezembro de 2018, apenas 6% tinham transtornos mentais.



Realizada uma análise preliminar, é possível que dentre as estimadas 221.922 pessoas em situação de rua, no universo das 119.636 famílias que estão cadastradas no CadÚnico (SAGI, 2019, p. 9), no modelo que o programa hoje está a se propor, o contingente destinatário não será superior a 6% dos cadastrados no CadÚnico (pois ter transtorno mental, neste sentido, é o critério de acesso mais restrito utilizado). O contingente real de pessoas que usufruirão de tal política, dependerá, por outro lado, do grau de comprometimento do Poder Público na realização efetiva deste programa.

#### 4.3 CRITÉRIOS DE ACESSO E PERMANÊNCIA DO PROGRAMA MORADIA

##### PRIMEIRO

Por esse indicador pode-se verificar a capacidade de inclusão ou exclusão do acesso do público essencial da política investigada, dependendo, neste sentido, dos critérios de seleção dos beneficiários, revelando a intencionalidade do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 12).

O perfil especial é aquele que está englobado no conceito de situação crônica de rua.

Como esta corresponde a uma conjugação de elementos, tem-se que os critérios de acesso se dão, indiretamente, pela renda do sujeito por ser voltada a um segmento da população em situação de rua, bem como relacionam-se diretamente ao tempo de permanência em rua ? ter mais de cinco anos ? e às condições pessoais do indivíduo, como o uso abusivo de drogas lícitas e/ou ilícitas e serem portadores de transtorno mental.

44 Pontue-se que o levantamento realizado pelo SAGI é mais restrito do que o do IPEA, quanto ao contingente

observado, pois enquanto o primeiro apenas se vale dos dados do CadÚnico, o segundo cruza estes dados com

outras informações levantadas. Neste sentido, em 2019, haviam 119.636 famílias (uni ou pluripessoais), cadastradas no CadÚnico.

52

Confrontando o critério de acesso com os números estimados atinentes à abrangência da política, tem-se uma política que, mesmo carente de maiores rigores em seu sentido formal, se apresenta de forma mais focalizada e contundente em sua rigorosidade no que tange ao conteúdo dos critérios, pois está focada em um percentual deste segmento populacional extremamente restrito, de modo que não se pretende atender, ao menos inicialmente, uma ampla quantidade de sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade.

Por outro lado, para os indivíduos que se inserem na conceituação de situação crônica de rua, os critérios de acesso são inovadores, pois subvertem a lógica etapista das políticas sociais em território nacional. Isso quer dizer que, ao invés de vincular, por exemplo, a concessão da moradia à adesão ao tratamento e sobriedade, é garantido o acesso à moradia independentemente deste tipo de exigência.

Sobre os critérios de permanência, mesmo tendo por ênfase um grupo com problemas relacionados à utilização de drogas e ao transtorno mental, a filosofia do Housing First (e de seus modelos semelhantes implantados pelo continente europeu) é a de não exigir que os beneficiários se submetam à ?abstinência ou tratamento psiquiátrico como requisito de acesso ou permanência na moradia.? (CARVALHO, 2019, p. 5), pois se distancia da lógica dos modelos anteriores que, pautados em uma racionalidade de promoção da moradia permanente por etapas, submete o postulante a um processo exaustivo de adesão e cumprimento de exigências que os excluem e inviabilizam a realização deste e outros direitos sociais.

#### 4.4 ARTICULAÇÃO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O programa Moradia Primeiro prima por uma forma diversificada de tratar os direitos sociais da população em situação de rua, valendo-se de uma abordagem metodológica diferenciada, pois parte do pressuposto que a possibilidade de saída efetiva das ruas não se restringe à oferta isolada de uma moradia. Reconhece-se a essencialidade do acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial. (BRASIL, 2019, p. 104). Isso quer dizer que o modelo do Housing First se lastreia na exigência obrigatória da oferta imediata da moradia subsidiada de serviços de apoio.

Este suporte deve ser prestado por uma equipe multidisciplinar que se organiza não só para o suprimento dessa demanda imediata que também é de extrema relevância, mas em um amplo processo de formação, capacitação que os auxilie na geração de renda, lhes

53 providencie acesso à saúde, entre outros direitos, possibilitando a inclusão social desse público, resgatando a sua cidadania e enfrentando essa expressão da questão social de forma integrada.

O Housing First (figura 1) é um modelo de intervenção ecológico e colaborativo, criado pelo Dr. Sam Tsemberis em Nova Iorque em 1922 [...].

Os princípios base deste modelo visam a integração comunitária dos participantes, a articulação com os serviços, a existência de uma equipe de suporte permanente, o apoio no contexto natural com uma relação colaborativa, a disponibilização de habitações independentes e permanentes dispersas nas comunidades e por fim o apoio na gestão da casa (LUCAS, 2019, p. 12).

É uma política elaborada no viés da cidadania e da emancipação social, concebendo que a moradia é a base estruturante do reduto familiar e do indivíduo. Entretanto, a moradia por si só não resolve o déficit habitacional imanente ao fenômeno população em situação de rua, sobretudo em virtude do seu caráter multifacetado, consolidado na figura de um grupo heterogêneo. Relevante, neste aspecto, é um projeto piloto do Housing First em território nacional, capitaneado pela municipalidade de Porto Alegre/RS que, lastreado no Plano Municipal de Superação da Situação de Rua, em maio de 2018, geriu e implantou esta experiência na localidade.

De contornos precisos, conforme será melhor delineado mais adiante ainda que brevemente, a iniciativa municipal teve o primor de articular o acesso imediato à moradia ao acompanhamento por equipes de assistência social e de consultórios na rua (saúde), articulando o projeto com Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Centros POPS e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Aos usuários: maior acesso à rede de saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas como trabalho e renda, educação (ibidem, p. 135).

A Resolução 40/2020, no § 2º, art. 28, prevê o serviço de apoio que, através da figura da equipe multidisciplinar, deverá subsidiar o acesso à moradia, auxiliando nas demandas emergenciais e na articulação com outras políticas públicas para integrar o participante junto à

comunidade:

§ 2º. Entende-se como equipe flexível a equipe composta por profissionais que dará apoio individualizado e domiciliar ao/à participante e auxiliará nas suas

54

demandas emergenciais e na articulação do acesso às políticas públicas e serviços de forma a promover a integração do/a participante à comunidade.

Portanto, o acesso à moradia para ser efetivo, traduzindo-se em permanência, necessita estar conjugado a outras áreas para enfrentar as demais fragilidades, afinal, o modelo fragmentado das políticas, estruturadas de forma etapista, tem prejudicado, em certa medida, a eficácia dos programas. Isso quer dizer que o acesso à moradia ?deve ser acompanhado de ações sociais antes e depois de acessar a moradia.? (BRASIL, 2019, p. 104).

55

## 5 PLANO ORÇAMENTÁRIO DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O segundo plano de análise do quadro avaliativo institucional de investigação é constituído pelo conjunto de elementos que configuram o financiamento e o gasto referentes à política social estudada. Tende a ser o ponto mais problemático, uma vez que não há como se falar em atuação estatal de caráter prestacional sem que sejam alocados recursos obtidos por fontes de financiamento, para gastos relativos a implementação, manutenção e desenvolvimento do programa (BOSCHETTI, 2009, p. 13). Ante a relevância deste plano é que, mesmo no Brasil ainda não havendo uma previsão orçamentária para custeio do Moradia Primeiro, não se pode deixar de tratar, ao menos em contornos gerais.

Os indicadores originalmente utilizados para delinear o espectro orçamentário do programa são a origem dos recursos, a direção dos gastos e a sua magnitude. Certo é que estão sendo realizadas pesquisas para formular a sua estruturação no Brasil, uma vez que deve se adequar às realidades do fenômeno em território nacional e à capacidade orçamentária deste Estado. Portanto, não é possível tomar como autoaplicáveis aqui os caminhos seguidos no continente europeu, até porque os projetos-piloto em sua maioria partiram de iniciativas da sociedade civil organizada e foram custeados por ela. Entretanto, é possível que sejam levantados elementos no sentido de como o plano orçamentário da política não deve ser pensado.

### 5.1 COMO POLÍTICAS SOCIAIS VÊM SENDO FINANCIADAS NO BRASIL:

#### CAMINHO A NÃO SER SEGUIDO

Os direitos sociais, sobretudo aqueles que têm o traço de fundamentalidade material e formal, decorrem de um processo histórico de luta da classe operária (explorada) por melhores condições de vida na sociedade capitalista, como tentativa de mitigar os efeitos deletérios desta estrutura de acumulação por exploração, e promover, por conseguinte, o bem-estar social. É nessa perspectiva que surge o Estado de Bem-Estar Social, como resposta política às demandas mais vulneráveis da camada social.

A relevância de se ter erigido o norte valorativo do Estado Social Democrático de Direito se dá na forma com a qual as ações estatais no âmbito das políticas sociais deveriam ser pensadas, já que, sob o preceito constitucional, as prioridades governamentais devem submeter as definições orçamentárias aos direitos sociais, sendo estes o parâmetro daquelas definições, e não o inverso.

56



Entretanto, sob a égide da agenda de inspiração neoliberal iniciada nos idos do decênio de 1990 e potencializada em 2016 com a Emenda Constitucional 95/2016 (PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados, no Senado Federal PEC 55/2016), estabeleceu-se teto de gastos no âmbito dos direitos sociais, interrompendo o que vinha sendo implantado, enfraquecendo e limitando os investimentos no âmbito destes direitos. Tem-se um movimento de racionalização e utilitarismo na implementação dessas políticas, que subverte o preceito constitucional, subordinando os direitos sociais, inclusive os de natureza fundamentais, à lógica orçamentária, de uma relação custo-benefício, inviabilizando o legado dos direitos conquistados neste movimento de desmonte, provocando regressão social.

Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias ? vistas com um dado não passível de questionamento ? que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais, justificando as prioridades governamentais (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

A problemática do tratamento das políticas sociais no país se agrava em virtude do desafio político ao qual estão submetidas. Decorre da sucessão, ao longo do tempo, de governos com perspectivas diversas, muitas vezes contrárias entre si, acerca da importância e do tratamento a ser conferido aos direitos sociais, acabando por vulnerar as conquistas sociais previamente consolidadas. Escamoteada nessas contraditórias perspectivas no âmbito governamental, encontra-se uma relação complexa público-privada, estruturada sob a perspectiva do capital financeiro no interior do próprio Estado, da alocação de recursos públicos que são disputados por diversos interesses, pressionados, nesse embate político, por lobbies exercidos pelos grupos econômicos de pressão.

No âmbito do direito à moradia, essa contradição é facilmente observada em virtude dos gastos expressivos destinados pelo Governo Federal ao PMCMV, entre o ano de sua operacionalização até o ano de 2018, ao passo que a partir de 2018, houve um processo de subfinanciamento e, posteriormente, de desfinanciamento, tornando-a mais esquelética, culminando em sua descontinuidade. O fim do PMCMV, com a ?substituição? pelo Casa Verde e Amarela, constitui um sinal de alerta à sociedade civil organizada com ação focada na população em situação de rua, bem como ao MNPR, pois, se sob o funcionamento desse programa habitacional, a população que de forma mais grave representa o déficit habitacional nacional (aproximadas 221.922 pessoas até o ano de 2020) foi pouco contemplada/beneficiada, 57

situação pior se dá com o seu fim, o que pode ser entendido como sinal de que o governo não está comprometido com agenda social de cunho habitacional.

É fundamental que seja realizada uma destinação de recursos públicos afetados à concretização da política condizentes com as necessidades desta, para viabilizar os direitos sociais que se busca materializar. Submeter o orçamento ao direito possibilita que a democracia não se veja reduzida a um modelo de gestão, vinculada a parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia e inoperância, produtividade e rentabilidade, dissociando a resposta às necessidades sociais da ?mecânica técnica do orçamento público, orientada por uma racionalidade instrumental.? (IAMAMOTO, 2001, p. 24).

## 5.2 PROPOSTA DE FINANCIAMENTO NO BRASIL



O projeto piloto de iniciativa local, capitaneado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, é um interessante modelo a ser avaliado, já que, por ter por protagonista uma entidade pública, indica o comprometimento dela no enfrentamento ao déficit habitacional da população em situação de rua naquela municipalidade, bem como confere um alcance de público estudado que não pode ser abrangido pelas iniciativas exclusivas da sociedade civil organizada, ante as limitações financeiras destes movimentos que estão aquém da capacidade orçamentária necessária para realização de um programa dessa magnitude.

Nessa iniciativa de maio de 2018, proveniente do lançamento do Plano Municipal de Superação de Situação de Rua (PMSSR), coordenado pela Secretaria Municipal da Saúde em parceria com a Fundação de Assistência Social e Cidadania e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE), o financiamento ?está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 ? Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania? (BRASIL, 2019, p. 130). Ou seja, a gestão se dá em âmbito municipal, mas o recurso utilizado na realização do programa é proveniente dos cofres federais. Por se tratar de um projeto experimental, o valor destinado pelo MMFDH equivale a R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), a serem utilizados a título de Bolsa Auxílio Moradia pelos beneficiários.

O que se espera é que este modelo de articulação entre os Entes seja aplicado em âmbito nacional, no qual o financiamento deriva do Governo Federal que, repassados os valores para a Prefeitura Municipal, realiza a gestão dos recursos e operacionaliza o programa. Outro elemento inédito que deve ser aqui pontuado é a previsão, no âmbito da competência do município de Porto Alegre, de normativas para a regulamentação do modelo de Housing First.

58  
São ?duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto nº 20.011, de 14 de junho de 2018.? (BRASIL, 2019, p. 131).

O Decreto municipal nº 19.885/2017 institui os benefícios de Bolsa Auxílio Moradia para pagamento de aluguel social dos indivíduos em situação de rua beneficiários do Projeto Mais Dignidade. O Decreto nº 20.011/2018 foi publicado com o intuito de realizar alterações no Decreto 19.885/2017, adequando-o ao modelo de HF implementado em âmbito local, regulamentando a concessão e forma de pagamento de Bolsa Auxílio Moradia. No § 1º, art. 1º, do mesmo decreto, dispõe-se como critério preferencial do programa o pagamento do benefício às mulheres em situação de rua e, dentre estas, especialmente às gestantes.

Sobre a habitação utilizada no projeto, o § 3º artigo 1º deixa claro que os imóveis são locados diretamente do mercado privado, em um contrato de locação realizado entre proprietário e o beneficiário da Bolsa Auxílio Moradia (na qualidade de locatário). O beneficiário assina uma autorização de depósito para que o valor seja direcionado para a conta do locador, sendo uma incumbência do município realizar o repasse do recurso proveniente do Convênio nº 854075/2017.

Neste sentido, o que se observa é que o indivíduo que acessa o programa não é só beneficiário, mas também, tem qualidade de inquilino. E este é um traço do HF. Apesar de a moradia permanente ser um dos princípios, o acesso imediato impede a realização deste postulado, até porque não confere ao ?inquilino? a qualidade de proprietário, mas tão somente de possuidor. Ademais, o Decreto prevê que o valor do benefício por inquilino equivalerá à R\$ 800,00 (oitocentos) reais, em um período não prorrogável de doze meses (art. 3º), o que



inviabilizará a sua efetividade a longo prazo, já que trabalho e renda para manutenção própria são privilégio, em um país com 14.4 milhões de desempregados.

Nos termos do art. 6º do Decreto, no projeto de Porto Alegre, o inquilino que não cumprir o Plano Comum de Cuidados no prazo de três meses após o recebimento do primeiro auxílio moradia, poderá ter o benefício suspenso. O piloto municipal tem o cumprimento do Plano Comum de Cuidados como um critério de permanência no programa.

Contudo, analisando o projeto de uma perspectiva ampla no território nacional, em uma realidade brasileira em que os índices de desemprego chegam a níveis sem precedentes por ausência de postos de trabalho, pensar em uma política habitacional nos moldes propostos apenas garantirá o acesso imediato à moradia pelo período que o auxílio social durar (prazo não superior a doze meses). Neste sentido, abre-se mão de um direito à moradia permanente, de assegurar-lhes o exercício dos atributos da propriedade, por um acesso imediato efêmero em que não há qualquer perspectiva de que, ultrapassado o período do benefício, o dito inquilino

59  
continue em condições de manter um contrato de aluguel e exercer direito de posse imediata em um paralelismo de posses.

Há que se pontuar a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (Resolução nº 40/2020), pois traz algumas propostas relevantes no âmbito das estratégias para garantia do direito à moradia em articulação com o HF. O art. 30 e parágrafos do diploma fixa a inclusão das pessoas em situação de rua como público-alvo do subsídio temporário aluguel social (auxílio habitacional), devendo ser garantido o direito à moradia por intermédio de outras modalidades findado o prazo do subsídio. Além disso, prevê como estratégia a inclusão deste segmento em programa e/ou ação de transferência do usufruto de imóveis ociosos de propriedade do Poder Público para garantia da moradia, realizando adaptações nos imóveis para conferir condições de habitabilidade. Propõe a construção de casas populares para pessoas em situação de rua na lógica de financiamento, com tempo de carência para início de pagamento e sem ônus adicionais.

Apesar de não trazer elementos concretos para operacionalização de tais medidas, digno de nota é o § 5º, art. 30 da Resolução, o qual fixa que as medidas acima arroladas ?devem contemplar as pessoas que se encontram impossibilitadas de pagar o aluguel social e as que estão em situação de rua e não têm acesso ao trabalho e renda?. Sendo o Moradia Primeiro pensado nesse sentido articulado com outras políticas, torna-se plenamente possível que o programa produza resultados concretos que impactem na realidade do segmento beneficiário.

60

## 6 CONTROLE E GESTÃO SOCIAL DO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

O estudo acerca do controle e gestão social de uma política social encerra o quadro teórico-metodológico de avaliação institucional perseguida no presente trabalho e diz respeito ao terceiro e último plano de análise. Este aspecto tem por enfoque a investigação interna do programa, a forma com a qual ?está estruturada a organização e gestão da política e/ou programa avaliado? (BOSCHETTI, 2009, p. 15). Busca-se, nesse contexto, contemplar de que modo se desenvolve a colaboração entre esferas governamentais pautada na gestão federada ? partilhada entre os entes ? para concretização do programa e, em âmbito externo, do nível de controle social democrático da sociedade civil organizada na operacionalização do programa.

### 6.1 RELAÇÃO ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS



Por uma exigência da PNPSR e da Resolução nº 40/2020, é possível prever que o programa Moradia Primeiro será de âmbito federal, tendo por seu protagonista o Governo Federal, mas demandando uma atuação articulada com as demais esferas da federação, realizando uma intervenção verticalizada, intersetorial e transversal, sobre a população em situação de rua, com ênfase para uma atuação municipal, a qual se dará com maior proximidade à realidade do público-alvo, em atenção às especificidades da região.

Reafirmando a lógica genérica utilizada no parágrafo anterior, é importante ressaltar que foi publicado, em 02/03/2021, Edital para contratação de consultoria (Convocação nº 01/2021) pelo MMFDH, com o intuito de elaborar um referencial brasileiro para adequação do programa, que dentre outros elementos, previu a necessidade de se estabelecer um projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios. Vejamos:

Diante do exposto, para o alcance dos resultados almejados pelo Projeto, identificou-se a necessidade de buscar parceiros para cooperação no desenvolvimento de referencial para a implantação do modelo Housing First no Brasil, com a oferta de curso gratuito sobre Moradia Primeiro para técnicos, gestores e voluntários, elaboração de estudo de viabilidade econômica, guia de orientações e projeto modelo para implantação nos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2021, p. 3).

Portanto, tais elementos indicam que a relação entre as esferas governamentais se dará com uma atuação conjugada entre os entes públicos, cada qual em seu âmbito de atuação, de medidas de caráter mais gerais (idealização e gestão), para mais específicas

61  
(realização/prestação). Essa intervenção estatal é o ponto de inflexão para o sucesso ou não do Moradia Primeiro. Afinal, se seguir a dimensão de aplicabilidade dos modelos pilotos empregados mundo a fora, como ocorre em Portugal, em que há uma tímida intervenção da Câmara Municipal no financiamento do programa, a sua extensão será ínfima e tão pouco produzirá efeitos na realidade do público.

Por outro lado, tomando o exemplo Belga (Housing First Belgium), que contou com o apoio governamental desde o projeto piloto no ano de 2013, em ação articulada entre organizações governamentais e entidades públicas, sendo a fase inicial experimental do programa financiada durante os três anos de avaliação pelo Estado Federal e coordenado a nível nacional, as expectativas para com o programa são amplificadas, ante a capacidade de se prover uma repercussão positiva na realidade do público-alvo. No modelo belga, ?A partir de 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais.? (BRASIL, 2019, p. 72).

A intervenção estatal volumosa na realização do programa é um imperativo para lhe conferir contorno de Política Pública de caráter social, como também uma exigência para sua operacionalização e manutenção regular. Deve se dar tanto no plano econômico na qualidade de financiador do Moradia Primeiro, como também no plano operacional, a partir de uma integração logística entre as instituições públicas que podem tomar de empréstimo conhecimento técnico especializado (como vem fazendo no edital para estruturação das bases do programa), para um funcionamento expansivo e adequado que de fato incida sobre a vida desses sujeitos.

## 6.2 PROPOSITURA POR INICIATIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA



Aqui está escancarado o caráter extremamente cidadão, democrático e emancipatório da referida política, o que lhe confere ar de legitimidade, correspondendo a um modelo de intervenção pensado com base nas demandas suscitadas por este público, bem como das observações realizadas pelas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com comprovada experiência no trato com este segmento. Ou seja, é um modelo de programa que, no Brasil, está tendente a corresponder diretamente às demandas do público-alvo.

Mas este traço não é peculiar à sua adequação no Brasil. Nos demais países em que se empregou um modelo piloto baseado no Housing First, majoritariamente a iniciativa para realização de experimentos iniciais adveio do esforço conjugado de organizações não governamentais sem fins lucrativos, e que já realizavam uma atuação social voltada ao apoio

62

desse segmento populacional. A intervenção pública nestes projetos ainda se deu de forma muito tímida, de modo que, salvo algumas exceções (Bélgica, v. g.), não ficou à frente, efetivamente, de nenhum deles, senão acompanhando seus resultados para posteriormente pensar em um processo de institucionalização.

No Brasil, um dos dois projetos-piloto já implementados em proporções locais, tendo sido objeto de análise posterior pelo MMFDH e CIAMP-Rua, foi capitaneado por iniciativa exclusiva da sociedade civil organizada. Inclusive, os dados aferidos pelas iniciativas da sociedade civil, na maioria dos países acompanhados no continente europeu, como no programa piloto proposto em âmbito local (Curitiba/PR ? Moradia Primeiro), contribuíram para que fossem mobilizadas demandas estruturadas com material teórico e resultados observados, que vieram a ser suscitadas pelos movimentos representativos da população em situação de rua, culminando na apresentação do programa pela CNDDH (provocada pelos segmentos da sociedade civil) ao CIAMP-Rua Nacional.

Mesmo que os experimentos de iniciativa da sociedade civil não possam ser comparados aos experimentos capitaneados pelo poder público, dada a discrepância entre a capacidade orçamentária e o aparato técnico do qual pode se valer a entidade pública com relativa facilidade, não se pode negar o grande mérito dos primeiros em conferir representatividade aos interesses da população em situação de rua, de chamar a atenção dos Governos, motivando a realização de pressão política por parte dos grupos representativos deste segmento populacional.

No âmbito da pressão política, há que se falar que o controle do Moradia Primeiro, se dará mediante intervenção de representantes da sociedade civil de entidades que trabalhem auxiliando este segmento populacional, pois, em que pese o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 9.894 de 27 de junho de 2019 (que revogou os artigos 9º a 14º, Decreto 7.053/2009), tenha reduzido o alcance do CIAMP-Rua ? quantidade de pastas articuladas, quantidade de membros da sociedade civil, passando de 10 para 5 representantes, além de retirar a obrigatoriedade da presença de membros do MNPR, inclusive com suplentes ?, não se extinguiu o traço democrático do Comitê que é responsável por ?acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua.? (BRASIL, 2019).

63

## 7 CONCLUSÃO

O programa Housing First/Moradia Primeiro é considerado inovador pelo seu método que subverte os métodos tradicionais etapistas, que colocam a moradia enquanto última etapa



do processo de recuperação individual, pois prioriza o fornecimento imediato da habitação permanente e individualizada, acompanhada de serviços adicionais, para assegurar a permanência nele, sendo plataforma para que o público alvo persiga seus objetivos pessoais e melhore sua qualidade de vida. No entanto, no formato pensado de inquilinato, com custeio de curto período pelo Poder Público, o programa, invariavelmente, em nada inovará.

Servirá, apenas, para reduções cíclicas da população em situação de rua, em que os indivíduos por um curto espaço de tempo serão integrados imediatamente em apartamentos individualizados, localizados em bairros residenciais integrados, dispersos por várias zonas centrais da cidade, articulados com outros equipamentos inerentes ao direito à cidade. Isso porque os inquilinos, ao final do tempo do auxílio, não necessariamente irão se manter nas residências pela dificuldade de custeio do aluguel por suas próprias expensas. Assim, a política deve ser observada de forma atenta no ordenamento jurídico brasileiro, pois os seus dados podem dar uma impressão de avanço no projeto societário de bem-estar, quando, em verdade, se constituem em acessos incipientes sazonais à moradia enquanto meros possuidores imediatos, que nada altera a realidade dessa população.

Pior, sobre a ideia de que fomenta o resgate da capacidade laboral dos indivíduos, capacitando-os para o mercado de trabalho, reforça-se o discurso do senso comum de que o grupo heterogêneo de pessoas em situação de rua é constituído por sujeitos que têm uma conduta de danação ao labor, refratários ao trabalho ou incapazes de se inserirem nos vastos meios formais de produção. No fim das contas, se pensado dissociado do contexto em que se insere, no sentido de que a superpopulação relativa existe, que é imanente ao sistema capitalista de produção que produz e reproduz este fenômeno, do qual, em suas camadas mais miseráveis, se constitui o segmento populacional ora estudado, pode servir o referido programa para reforçar discursos hegemônicos que buscam naturalizar as questões sociais, como se fosse um traço humano ou um legado das sociedades pré-industriais.

Analisando de forma mais crítica o programa, é possível vislumbrar que o público alvo, nos termos em que o Brasil se propõe a tratá-lo, pode ser visto no sentido de vir reiterar o ideário que este segmento mais vulnerável deve ser priorizado não por estar submetido a condições de maior depauperamento, mas porque, dentro do contexto geral da população, é o único perfil que não poderia se reinserir no mercado de trabalho se tivesse vontade para tanto, como se aos

64 demais fosse uma realização possível bastando sua mera vontade de pôr-se a trabalhar novamente.

É óbvio que o programa tem que partir de algum ponto, e este, por algum motivo, decidiu selecionar um público alvo inicial minoritário dentre as 221.922 pessoas em situação de rua no ano de 2020. Contudo, não faltarão argumentos para que os interessados em assegurar a manutenção do sistema exploratório, alavancado pela ideologia ultraliberal, afirmem que apenas o limite máximo de 6% da população em situação de rua não podia se inserir em postos regulares de trabalho, sendo esta uma obrigação negligenciada pelos 94% de sujeitos em situação de rua.

Para alguns, estar em situação de rua pode até ser uma escolha, pelo sentimento de liberdade, de pertencimento etc. Para tantos outros, sua situação de extrema vulnerabilidade, de negação a direitos fundamentais sociais (básicos), inclusive do direito ao trabalho, a



constituição da extrema pobreza pela usurpação do mínimo existencial pelos que concentram as riquezas socialmente produzidas, o processo de invisibilização, violência, introjeção de visões estigmatizadas sobre si próprios, todas essas situações aviltantes, nos fins das contas, estão (muito) além de seu livre-arbítrio.

Assim, caso o programa não se proponha a um acompanhamento mais longo junto aos seus beneficiários, lançando-os, após um curto período, à própria sorte, em um contexto de 14.4 milhões de sujeitos em condição absoluta de desemprego, fora do mercado formal de trabalho, levando-se em consideração, apenas, os que de fato estão em busca de emprego ? pois este é o critério utilizado pelo IBGE em 2021 para aferir tais dados ?, e que não serão beneficiados com uma moradia permanente na qualidade de proprietário, mas sim na condição de ?inquilino?, quando se encontrarem desassistidos de auxílio financeiro ou alguma espécie de subsídio fornecido pelo Poder Público, não tardarão a retornar à situação de rua. Não por uma incapacidade ou má vontade de laborar, mas porque estarão, neste modelo econômico, inseridos no contingente da superpopulação relativa, que tende a aumentar e às vezes pode até diminuir, mas nunca ser ultrapassada, pois deste fenômeno depende o sistema capitalista de produção, e aquele primeiro sempre se movimentou e se movimentará segundo as necessidades deste segundo.

Infelizmente a política, que deveria ser pensada em caráter universal e permanente, justamente por estar inserida em uma estrutura socioeconômica de produção e reprodução das desigualdades sociais, sendo marcada pelo traço da gratuidade e de uma intervenção transversal sobre o enfrentamento dos efeitos deletérios da expressão mais grave da questão social, não produz uma expectativa de mudança efetiva na realidade dos sujeitos beneficiários, pois a etapa 65

final do programa corresponde à conversão da moradia temporária em moradia concedida mediante um contrato de aluguel. O modelo do HF deve ser compreendido para além da perspectiva da moradia assistida, mas como uma filosofia de serviço de abordagem sistêmica para combater a pobreza.

O programa tem que ser olhado com reservas e repensado dentro da realidade nacional, a partir da perspectiva de que existe um segmento deste grupo heterogêneo que não está em situação de rua por uma opção. Está em virtude da incapacidade de ter o seu mínimo existencial satisfeito pelos seus próprios meios, razão pela qual necessita de uma intervenção estatal concreta, ante os índices alarmantes de desemprego por ausência de postos de trabalho. Desta forma, a partir dessa análise ampla correlacionada ao Estado brasileiro, caso mantido critério extremamente restrito de público-alvo e de financiamento do aluguel pelo Poder Público por curto período, o modelo não se sustentará como medida a enfrentar o déficit habitacional a que está submetido esse contingente populacional. Logo, não há programa habitacional efetivo operando que tenha por foco a população em situação de rua no Brasil, bem como não é possível precisar que o programa Moradia Primeiro venha a alterar o quadro que, cada vez mais, somos impedidos de qualificar de conjuntura.

66

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, São Paulo, Ano I, nº 01, p. 126 ? 136, jul-dez / 2013.
- ARGILES, Mariglei dos Santos. População Adulta em situação de rua: da invisibilidade



social ao direito a ter direitos. 2012. 105 p. Dissertação (Mestrado) em Política Social ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 575-592.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.135%2C%20DE%2026,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.053%20DE%2023,Monitoramento%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 01 de março de 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)&gt;. Acesso em: 05 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&gt;)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida ? PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 67

Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: &lt;[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)&gt;. Acesso em: 04 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sumário Executivo: **Pesquisa Nacional Sobre** População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008b.



\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil?: experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: MMFDH, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Síntese da Política para População de Rua. Gov.br. Brasília, DF: MMFDH, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/sumario,BRASIL>>. Acessado em: 05 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório. Brasília, DF: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2008a.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 28 de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, [1996]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/849>>. Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 601-A de 1998. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1998]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acessado em: 10 de maio de 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, 05 nov., 2020. Seção 1. p. 144.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; FROTA, Haydée da Cunha. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte ? a Criação de uma Política Pública de Forma Participativa e Deliberativa. In: XXXVII Encontro da ANPAD. 37, Set. 2013, **Rio de Janeiro**. Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. **Rio de Janeiro**: ANPAD, 2013. p. 1-16.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Adriana Pinheiro. Moradia e redução de danos: análise de uma intervenção de cuidado para pessoas em situação de rua que usam drogas, baseada no modelo housing first. In: VII Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre drogas (ABRAMD). 7, Jun. 2019, Curitiba. Política de drogas, autonomia e cuidados. Curitiba: ABRAMD, 2019. p. 1-16.



68

CORTIZO, Roberta Mélega. **A Pesquisa Nacional Sobre** a População em Situação de Rua. Brasília, DF: MDS, 2015.

COSTA, Anderson Pereira da. O olhar do respeito e da atenção na produção de um ensaio fotográfico. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 65-84.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 11. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas públicas para a eficácia do direito fundamental à moradia adequada da população em situação de rua. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GUSTIN, Miracy; LIMA, Paulo Cesar Vicente de; LENNACO, Rodrigo. (Orgs.) Direitos Fundamentais das pessoas em situação de rua. Belo Horizonte: D?Plácido, 2014. p. 439-471.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NONATO, Domingos do Nascimento. Programa minha casa, minha vida: política pública de (ex)inclusão social da população em situação de rua. Rev. de Direitos Sociais e Políticas Públicas, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 52-72, jul/dez. 2016.

SCOREL, Sarah. A saúde das pessoas em situação de rua. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 111-138.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: reais Vol. 5. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2019. 1120 p.

FJP ? FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil ? 2016-2019. 1. ed. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169 p.

GIOVANAZ, Daniel. Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato. São Paulo, 2021. Disponível em: &lt;<https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde&gt;>; Acesso em: 23 de Mar. de 2021.

GOMES, Andrea da Silva et al. Evolução dos aglomerados urbanos na América Latina: uma análise do direito à cidade. Rev. Direito da Cidade, Santa Cruz, v. 12, n. 2, p. 1184 ? 1212, Mai. 2020.

GONELLI, Valéria; CHAGAS, Fernando. Visibilidade e reconhecimento ? a atuação do ministério do desenvolvimento social e combate à fome no atendimento da população em situação de rua. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 223-240.

IAMAMOTO, Maria Vilela. A Questão Social no capitalismo. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 09-32. Jan-Jun. 2001.

69

IPEA ? INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Marco Natalino. Nota técnica nº 73 da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc). Brasília, DF: Ipea, 2020.



LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticos e o modelo housing first: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. 2019. 134 p. Dissertação (Mestrado) ? Instituto Universitário Ciências Psicológicas, sociais e da vida, Lisboa.

LUNA, Ana Claudia Vergamini. Direitos Sociais: controle jurisdicional de políticas públicas, limites e possibilidades. 2012. 164 p. Dissertação (Mestrado) ? Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: &lt;<http://www.teses.usp.br/teses/disponíveis/2/2140/tde-05082013-162741/>&gt;. Acesso em: 22 Dez. 2020.

MARQUES, Américo José; BARROS, Mirian Vizintim Fernandes. Do planejamento ao desplanejamento: o caso de alguns bairros da região norte de Maringá (PR). Rev. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v.16, n.55, p.18-32, Set. 2015.

MARX, Karl. A origem do capital: a acumulação primitiva. In: MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Global Editora, 1985. p. 11 ? 74.

MNPR ? Movimento Nacional de População de Rua. In: CUNHA, Júnia Valéria Quiroga; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 173-192.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NETO, José Wellington Bezerra da Costa. Acesso à Justiça e carência econômica. 2011. 357 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Direito Processual. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. doi:10.11606/D.2.2012.tde-22042013-141734.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da ?Questão Social?. ABEPSS, Brasília, v. 2, nº 3, p. 41-51. Jan-Jun. 2001.

NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 81-101, jul/dez. 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 51-63. Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Viviane Souza. Expressões da questão social no Brasil e população de rua: Notas para uma reflexão. Rev. Libertas, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p. 179 ? 205, jul-dez. 2009 ? ISSN 1980-8518.

ROUSSEAU, Jean-Jacques; [introdução de João Carlos Brum Torres]. Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre os homens. Tradução de Paulo Neves. 1. ed.



Porto Alegre, RS: L&PM. 2012. 173 p.

70

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento SAGI: Série Relatos de Caso. n. 2. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, junho/2019.

SAGI ? SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. I Censo e **pesquisa nacional sobre** a população em situação de rua ? síntese dos resultados. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 85-110.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 2ª ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2012. 458 p.

SICARI, Aline Amaral. A cidade, a rua, as pessoas em situação de rua: (in)visibilidades e a luta por direitos. 2018. 226 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

SPOSATI, Aldaíza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo a população. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 193-222.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 219 p. Dissertação (Mestrado) ? Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade de Brasília. Brasília.

SILVEIRA, Flávio. Enxergando o invisível: Desafios metodológicos de uma (re) construção do olhar. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 41-64.

VEIGA, L. et al. Trajetória de construção do I censo e **pesquisa nacional sobre** a população em situação de rua. In: CUNHA, **Júnia Valéria Quiroga**; RODRIGUES, Mônica. (Orgs.). Rua: aprendendo a contar. **Pesquisa nacional sobre** população em situação de rua. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 17-40.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da questão **social no Brasil**. ABEPSS. Brasília, v. 2, nº 3, p. 33-41. Jan-Jun